

A

TÖRVÉNYHOZÓ HATALOM



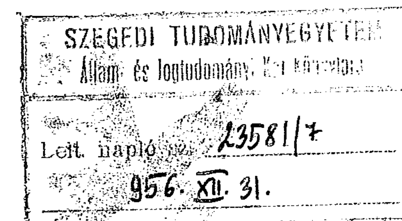
*

IRTA:

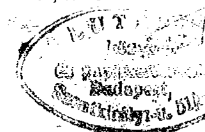
Dr. BALOGH ARTHUR

A POLITIKA MAGÁNTANÁRA A BUDAPESTI TUDOMÁNY EGYETEMEN,
AZ ÁLLAMTUDOMÁNYI ÁLLAMVIZSGÁLATI BIZOTTSÁG TAGJA.





BUDAPEST, 1899
POLITZER ZSIGMOND KIADÁSA
IV., KECSKEMÉTI-UTCZA 4.









Nyom. Márkus Samunál, Budapest, Báthory-utcza

Concha Győző

egyetemi tanár úrnak

mély tisztelete jeléül ajánlja

a szerző.

I. RÉSZ.

A törvényhozó hatalom szervezete.

1. §. A törvényhozó hatalom.

A törvényhozó hatalom a szuverénnek ama funkcziója, mely a szuverén akaratelhatározást létrehozza.

Az akaratelhatározási mozzanat minden öntudatosan akaró és cselekvő képességgel biró lény vagyis szemilyiség életfolyamatának leglényegesebb mozzanata. Igy az egyes személyiségnél, ki önmagára nézve szabad elhatározással, elhatározásainak indokait csakis önmagából meritve, tehát szuverén hatalommal szabályokat állit fel cselekvésének. Igy az állami személyiségnél, mely először kiképzi, kijelenti legfőbb akaratát s azután végrehajtja.

Miután ilyformán az állam életére ezen szuverén akaratkijelentés, annak megállapitása, hogy mit és hogyan akar az állam megvalósitani, főfontosságu, ennélfogva a törvényhozó hatalom méltán tartatik az államhatalmak közt a legfontosabbnak. Az államtudomány egyértelmüen meg is egyezik abban, hogy a törvényhozó hatalom az állami hatalmak közt sorában a legfelsőbb helyet foglalja el, lévén a kutfeje minden más hatalomnak, azoknak gyakorlására nézve szabályokat állitván fel. Áll az nemcsak a republikánus alkotmányu államokra, melyekben a szerintök felvett törvényhozó, végrehajtó és birói hatalom ugyanegy forrásból, a nép akaratából ered, azonban a végrehajtó és birói hatalomnak szükségképen csak alárendelt funkcziója van a törvényhozással szemben. De áll a szabad monarchiákra is, miután a többi államhatalmak funkczióját, egymáshoz való viszonyát a törvényhozás állapitja meg.

A törvényhozó hatalom a szuverénakarat elhatározás funkczióját végzi, de nem minden szuverén akaratelhatározásét. Másrészt nemcsak akaratelhatározási funkcziót végez ugy, hogy a *„törvényhozó hatalom“* elnevezés egyrészt tág, másrészt szüknek mondható.

Törvény ugyanis általában a szuverén államakarat kifejezése, de vannak a szuverén akaratnak olyan kifejezései, megnyilat-

kozásai is, melyek nem törvények, mint a háboru viselés és békekötés, az államfő megválasztása, a ministerek feletti itélkezés. Továbbá ámbár a törvény jellegü szuverén akaratkijelentések, keletkezésük rendes módja szerint a törvényhozó hatalomtól erednek, mégis vannak esetek, midőn a végrehajtó hatalom hoz törvényt, ő átvevén ideiglenesen a törvényhozás funkczióját, az u. n. ideiglenes törvények (máskép törvénypótló vagy helytelen elnevezéssel szükségbeli rendeletek által; helytelen ez elnevezés, mert mint *Stein* helyesen és találóan megjegyezte, minden rendeletre bizonyos szükség inditja a végrehajtó hatalmat). Előáll ez akkor, midőn valamely életviszonyra nézve szuverén akaratkijelentés, törvény nincsen és ennek daczára cselekedni, eljárni kell, mert a késedelemben, mely előállana a törvény megalkotásával, a szuverén határozatának bevárásával, veszély rejlik az államra nézve. Ez esetben a végrehajtó hatalom — mert az állam, ámbár hatalmai elválnak funkczióikban és organumaikban, mégsem mechanizmus, mint valami gép, hanem organikus természetü, tehát egyik szerve a másiknak rendes funkczióját rendkivüli esetben átveheti — ideiglenes törvényt hoz, mely ideiglenesnek neveztetik azért, mivel a végrehajtó hatalom intézkedése a törvényhozásnak bejelentendő és az a törvényhozás előtt tulajdonképen mint törvényjavaslat szerepel, annak tartalmát a törvényhozó test elfogadja, vagy módositja. De a törvényhozó hatalom funkczióját maga az államfő is egyedül átveheti, egymaga látván el azt, a minek különben a törvényhozó testtel, a parlamenttel csak részese. Ez előáll akkor, midőn a törvényhozó test együtt nincsen és bizonyos halaszthatatlan ügyre nézve mégis törvényileg intézkedni kell. Ezen esetben a fejedelem, rendszerint az összminisztérium felelőssége mellett, valamennyi miniszter aláirásával, rendeletet ad ki, mely tulajdonképen törvény, a melyet azonban az egybeülendő törvényhozó testnek szintén haladéktalanul be kell mutatni, hogy azt utólag jóváhagyja.

Jellegzetes példája ennek az 1867. évi deczember 21-iki osztrák alaptörvénynek 14. szakasza, melynek rendelkezése szerint: „ha olyan intézkedéseknek, melyekre nézve alkotmányszerüleg a birodalmi tanács hozzájárulása szükséges, sürgős szüksége olyan időben áll elő, midőn a birodalmi tanács nincs együtt: akkor az uralkodó az összminisztérium felelőssége mellett, valamennyi miniszter ellenjegyzésével császári rendeletet adhat ki.

Nem minden szuverein akaratkijelentés indul ki tehát a törvényhozó hatalomtól. Másrészt pedig a törvényhozó hatalom

nemcsak szuverén akaratkijelentésekkel, illetve törvényhozással foglalkozik.

Igy a budget-megállapitás lényegileg igazgatási tevékenység, a minisztcrek (és esetleg más fő állami dignitáriusok) elleni vádemelés és ezek feletti itélkezés, a képviselő választások törvényességének kérdésébeni döntés, az összeférhetlenségi esetek eldöntése, a tekintélye ellen vétők megbüntetése birói jellegü funkczió, saját tagjai feletti fegyelem gyakorlása pedig lényegileg rendészeti funkczió.

Vannak továbbá egyes ténykedések, melyek lényegileg közigazgatási cselekmények, de mégis a törvényhozás befolyása alá utaltatnak azért, mert az akarat szervének az állami szervek sorában elfoglalt nagy fontosságánál fogva tudomást kell vennie a többi szervek eljárásáról is, amennyiben ez az állami élet lényeges oldalát érinti. Ilyenek az állami szerződések kötése, állami kölcsönök felvétele, a külügyek intézése.

A parlamentáris kormányzatu (vagyis a végrehajtó hatalmat a parlamenti többség véleménye szerint, az általa helyeselt irányban gyakoroltató) államban a törvényhozó hatalom szervének különös befolyása van a végrehajtó hatalom gyakorlására is, mert annak vezetése feletti birálat hozzá tartozik. De minden alkotmányos államban befolyása van a végrehajtó hatalomra annál fogva, mert annak hatásköre törvény által állapíttatik meg s a szükséges költségek rendelkezésrebocsátása hozzá tartozik, már pedig a végrehajtó hatalom eljárása költség, anyagi eszközök rendelkezésre állását feltételezi. Törvényhozó hatalomról szólunk mégis, mert az állam szuverén akaratának kifejezése, a törvények hozása e hatalomhoz tartozik s müködési körének főrészét ez, a törvények hozása képezi.

Az állam a társadalmi különszerüségekkel szemben az egyetemesnek lévén megvalósitója, szuverén akaratelhatározásának: a törvényhozásnak is az egyetemes érdeket, a közjót kell megvalósitania.

A társadalomban az egyéni, a külön érdekek hatnak, ezek mozgatói, az állam se tudja a külön egyéni érdekeket teljesen megsemmisiteni, de czéljánál, egyetemességénél fogva mérsékli ugy, hogy azok az államban, mint az egyetemes jót legfőbb uralkodó hatalommal megvalósitó közületben, szeliditve nyilatkoznak. De minden állam tulajdonképen osztályuralom, abban az értelemben, hogy az egyetemes jót czélozza ugyan eléretni, nem valamely külön rendi érdeket, de ezen egyetemes jót az

államban uralomra jutó elemek, osztály felfogása szerint. E szerint vesz a törvényhozó hatalom is más és mási rányt, majd az egyik, majd a másik, vezető szerepet vivő társadalmi osztály érdekei nyomulván előtérbe.

Az államnak s igy törvényhozó hatalmának feladata azonban épen mert egyetemes irányu, az egyetemes jót akarja megvalósitani, hogy a különböző érdekeket lehetőleg kiegyeztesse, hogy annak eredményekép az összjó álljon elő.

A törvényhozó hatalom már kifejtett fontosságából az állami szuverén akaratmozzanatok sorában, az állami élet lelki folyamatának rendjéből következik, hogy a törvényhozó hatalom, a törvényhozó szerv felelősségre nem vonható. Nem pedig azért, mert nincs biró, ki felette itéljen, mert a szuverén akaratkifejlődés leglényegesebb mozzanatának létrehozója, annak legmagasabb szférájában mozog.

Az állami szuverénitás, legfelsőbbség épen az állami akaratelhatározásnak, a törvényhozásnak elvileg és általában teljes, korlátlan szabadságában jelenkezik legfeltünőbben. Az állam midőn törvényt szab, midőn akaratát kijelenti, semmi más által nincs megkötve, csak saját szándéka által. „Az államnak jogi határokat csak saját akarata szabhat.“ (Jellinek: Gesetz und Verordnung 198.) A mi azonban nem jelenti azt, hogy az állam ne tüzzön bizonyos korlátokat magának szuverén akarata kimondásánál, hogy eleve el ne fogadjon bizonyos korlátozó alapelveket, hogy pl. az egyéni tulajdont szentnek tekinti, hogy a vallásos meggyőződés szabadságát nem sértendi stb.

Ebből azonban nem következik, hogy semmi mód se lenne arra nézve, hogy az egyetemes jóval esetleges ellentétes irányban müködő törvényhozó szerv ezen törekvésében megakadályoztassék. Sőt erre kettős irányban van biztositék. Egyfelől a fejedelem parlamentfeloszlatási jogában. A fejedelem épen azért egyesiti magában az állami élet minden döntő mozzanatát, azért oly egybefoglaló az ő állása az állam egész élete felett, hogy a feladata magaslatán nem álló választott törvényhozó szervet feloszlassa s ekként módot nyujtson egy olyannak megalakitására, mely képes feladatának megfelelni. Másfelől biztositék van abban, hogy a törvényhozó hatalom szerve (az alsóház) határozott időre választatik, a törvényhozói tiszt egyes kiváló egyénekre időhöz kötötten ruháztatik.

Az államtudományi irók kivétel nélkül elsőnek, legfontosabbnak ismerik el a szuverén hatalomnak a törvényhozásban nyilatkozó irányát. **Aristoteles**

(*Politika* VI. (IV.) könyv, 11. fej.) első államhatalomnak ismeri el a béke és háboru felett határozó, szerződéseket kötő és felbontó, törvényeket késziтő közgyüléseket. A középkor iróinál a szuverénitás, majd az egyházi és világi uralom vitájával kapcsolatban érintetik. **Locke** szerint (*Two treatises of government, X.*) a törvényhozó hatalomnak van legfőbb, legkorlátlanabb joga annál fogva, hogy az állapitja meg a cselekvés szabályait; ez alapból kiindulva keresi aztán a törvényhozó hatalom határait. „A törvényhozó hatalom a legfőbb — mondja — mert a ki másnak törvényeket szabhat, természetszerüleg fensőbbnek kell lennie annál“ **Hobbes** (*De Cive* VI. XIV. fej.) abban látja a törvényhozó hatalom főlényét, hogy ez határozza meg, mi a jogos és jogtala. **Montesquieu** (*L'Esprit des Lois* XI. könyv 6. fej.) a szabadságot csak ugy látja megvalósulhatónak az államban, ha a törvényhozó hatalom a végrehajtótól és biróitól elválasztatik. **Rousseau** (*Contrat social* III. könyv, XI. fej.) az állam egész életét e hatalomba helyezi, azt az állam szivének mondván, a végrehajtó hatalmat az észszel hasonlitván össze, mely mozgásba hozza annak egyes részeit. De az ész — mondja — paralysisbe eshet s az egyén mégis tovább él. Az egyén hülye maradhat és él, de ha a sziv müködése megszünt, halva van. **Kant** (*Rechtslehre,* 45. §) az államhatalmakat egy gyakorlati logikai következtetés tagjaihoz hasonlitja, a törvényhozó hatalomban a főtételt, az akarat törvényét látja, s a szabad államot csak ott látta meglevőnek, a hol a törvényhozó hatalom a végrehajtó hatalomtól el van választva.

A törvényhozás politikájával foglalkozik **Montesquieu** nagy müve a törvények szelleméről (*De l'esprit des lois*), melynek nyomán az államtudományi kutatók egész sorozata folytatta e kérdés tárgyalását. Igy **Filangieri** (*La scienza della legislatione*), **Comte** (*Traité de législation*), **Mably** (*De la législature ou de principe des lois*) *stb.*

2. §. A törvényhozó szerv.

A törvényhozó szerv alakulására az a mérvadó, mily viszony áll fenn az állam egésze és akarati szerve közt.

Ha az állam abszolut, ha a társadalmi elemek önjogu közremüködésének kizárásával egyetlen személy, az autokrata akarata mérvadó az államban, akkor a törvényhozó szerv a fejedelem mellett csak tanácskozó, informáló szerepre szoritkozhat.

Ily szervezet valósithatja ugyan szintén az egyetemes jót, de természetesen a nemzettagoknak a köz hatalmában való részesedése nélkül, épen azért ily esetben nincs is biztositék arra, hogy valóban az összjó fog megvalósittatni, maga a parlamentileg szervezett nemzet által ilyennek ismertetvén fel. Midőn az államot teljesen egy osztály uralma tölti be, a törvényhozó szerv ezen osztály meghatalmazottjainak lesz kifolyása, eredménye (igy

az arisztokrácziában). Ugy, hogy az állam törvényhozó hatalma az egyetemes jót csak akkor fogja igazán valósitani, ha szervezete az egész társadalomból indul ki, midőn nem a nemzetben meglevő különböző érdekeknek mechanikus összetétele, hanem abban a nemzet egésze a maga egyformaságában, egynemüségében jelenkezik, midőn a törvényhozó szerv tagjai függetlenül azoktól, kiknek törvényhozói funkcziójukat köszönik, az egyetemes jónak kötelesek szolgálni.

Csak ily módon van biztositék arra, hogy a törvényhozásban, tehát mások akaraturalmának korlátozásában, az önkény nem foglal helyet és olyan törvények fognak hozatni, melyek az összeség érdekét valóban előmozditják, miután ugyanis azok az állampolgárok többsége által helyeseknek találtattak.

Az állampolgároknak a törvényhozó hatalomban való részesedése által az államhatalom korábbi rideg, egyoldalú uralmából az államtagoknak önmaguk feletti uralmává lesz, az állam által megvalósitandó emberi eszménynek az állampolgárok közremüködésével való meghatározása biztosittatik. Az állampolgárok e valóságos önkormányzatát azoknak a magukhozta törvények végrehajtásában való részvétele tetőzi be.

A törvénvhozó szerv megalakulását szorosabban vizsgálva, — miután az autokratikus, önkényű uralmakat figyelmen kivül hagyjuk — annak általában két főalakulatát különböztethetjük meg a szerint, a mint a törvényhozást: 1. vagy az önjogu államtagok összesége gyakorolja vagyis a törvényhozásnak *közvetlen népuralmi* alakját — vagy pedig 2. a nép nem a maga összeségében közvetlenül, hanem képviselők által gyakorolja, vagyis annak *képviseleti* alakját, mely rendi vagy modern képviselet.

Ezen egyes alakulatok általában megfelelnek a világtörténeti fejlődés menetének, amennyiben a törvényhozás közvetlen népuralmi alakját leginkább (nem kizárólag, mert e rendszer maradványaival ma is találkozunk) az ó-kor állitja elénk, a rendi képviseletet a középkor (bár ennek maradványaival szintén találkozunk napjainkban is), a modern képviselet ellenben már egészen az ujkor intézménye.

A törvényhozó hatalom állása, jogköre, nyomatéka a többi államhatalmak mellett mérvadó az állam egész jellemére, a szerint, a mint a törvényhozó testület, a parlament az állami szuverén akaratnak a fejedelemmel együtt, egyenlő jogu kimunkálója, létrehozója (a mint ezt főleg az u. n. parlamentáris

monarchiában látjuk); vagy pedig a törvényhozó hatalomnak (mint egyáltalán minden államhatalomnak) kutfejéül maga a fejedelem tekintetik és a parlament, törvényhozó testület csak közremüködésre van utalva, vagyis müködése lényegileg a fejedelemével nem egyenjogu, csak járulékos természetü (a mint ezt a német államelmélet és a német positiv államjogok egyáltalán vallják). Ez azonban már az államhatalmak egymáshoz való viszonyának kérdése.

3. §. A törvényhozás közvetlen alakja.

A törvényhozás közvetlen alakjánál az állami szuverén akarat létrejöttét az aktiv állampolgárok összesége közvetlen közremüködésének köszöni. Általában ugyan a nem szabadok, a nők és gyermekek is állampolgárok, de ezeket rendszerint még a legszélsőbb népuralmak is kizárták a szuverén akaratra való befolyásból.

A törvényhozás közvetlen alakjának ismét két megjelenési módját lehet megkülönböztetni a szerint ugyanis, a mint a törvényhozás egyedüli szerve az aktiv állampolgárok összeségének gyülekezete, melyet tiszta néptörvényhozási alaknak nevezhetünk, vagy pedig a nép közvetlen törvényhozása csak esetleg, bizonyos alkotmánytörvényileg meghatározott esetekben gyakorolja a törvényhozás jogát, de egyébiránt és rendesen az a képviselet, vagyis alkotmányilag szervezett törvényhozó test által gyakoroltatik, mely alakot, miután a képviselet és a néptörvényhozás vegyítéséből áll, vegyes néptörvényhozási alaknak nevezhetünk.

Az aktiv állampolgárok gyülekezete, mint a törvényhozás egyedüli szerve szerepel az athenei ekléziában, a római comitia centuriata és tributában, a concilium plebisben, a germán demokrácziában és az ős magyar nemzetgyülésben. Ujabb alkotmánytörténeti alakjai a svájczi, amerikai és a franczia.

a) Svájczi alak.

A nép közvetlen törvényhozásának tiszta alakja a svájczi *Landsgemeinde*, mely a kantonbeli aktiv, szavazóképes állampolgárok összeségét foglalja magában a Landammann vezetése, elnöklése mellett s mely közvetlen törvényhozó szerv nemcsak

törvényhozással, hanem végrehajtó hatalmi ténykedéssel, hivatalnokok választásával is foglalkozik, (régebben biráskodással is, és pedig ugy civil- mint büntető biráskodással) közvetlen szavazással határozván az aktiv állampolgárok összesége az eléje terjesztett javaslatok felett. A gyülekezetek nagyobb időközökbeni összejövetele miatt (évenkint rendesen csak egyszer, tavasszal) csak igen kis kantonok élhettek vele még a svájczi köztársaságban is s ma már csak nehány kanton (Uri, Unterwalden nid, Unterwalden ob dem Wald, Glarus és Appenzel Inner Rhoden) tartotta fenn. A törvényjavaslatokat csak előkésziti az e czélra választott tanács (Rath), de a szuverén nép határoz azok elfogadása felett.

A nép közvetlen törvényhozásának második svájczi alakja a *referendum.*

A referendum szó etymológiailag elemezve két akaratnak, elhatározásnak, két hatalomnak egymáshoz való viszonyára utal, melyek egyike a másikhoz folyamodik kiegészités végett, vagy azért, hogy valamit véghezvihessen, vagy hogy valamely intézkedésnek jóváhagyását kieszközölje. Igy használtatik ez a diplomácziában, midőn a küldött kormányától uj utasitásokat kér abban az esetben, midőn valami uj esemény, az események előre nem látott fordulata, alakulata folytán valamely ügy kilépett abból a keretből, mi mellett előbb utasitás adatott számára. A küldött, megbizott kifejtvén a helyzetet ujabb változott alakulatában, előadván azt, referálván, kéri további eljárásának irányelveit. Vagy ha eredeti megbizatásán tul terjeszkedett, szintén referál kormányának, mely rá nézve felsőbb hatalom, akarat; ténykedése ily esetben csak ideiglenes jellegü, nem végérvényes, hanem felsőbb foruma részéről jóváhagyást igényel. Mindkét esetben megbizással, a hatalom átruházásával s az átruházott hatalom elégtelenségével állunk szemben, ezen átruházott hatalomnak egy felsőbb eredeti hatalom alá rendelésével, mely felsőbb hatalomtól a megbizás származik.

És valóban ez a referendum intézménye. Mert valóságos jóváhagyása vagy elvetése, megsemmisitése az a nép egyeteme, az aktiv állampolgárok összesége által a képviselet határozatainak. E képviselet hatalma csak származtatott, az eredeti hatalom a népnél van, mely akcióba lép, mihelyt ugy találja, hogy a képviselet átruházott hatalmának helyes gyakorlása iránt kétség merül fel, kétség az iránt, vajjon nem olyat jelentett-e

ki az állam szuverén akaratának, melyet az eredeti szuverén: a nép egyeteme el nem fogadhat.

Ily esetben tehát a képviselet által elfogadott törvények lényegileg nem is törvények, mert a nép azokat még megdöntheti, hanem csak törvényjavaslatok. A referendum intézményének fejlődése megerősiti annak ily felfogását. Kifejlődött ugyanis az intézmény egyes svájci kantonokban már a 16. század folyamán keletkezett ama gyakorlatból, hogy a törvényhozó küldöttek hazatérvén kerületeikbe, élőszóval előadták a szövetségi gyülésben előterjesztett törvényjavaslatokat (megjegyzendő, hogy a referendum korábban csakis szövetségi ügyekben foglalt helyet, de nem az egyes kantonok belügyeiben) és csak ha az egyes kerületekben a polgárok többsége a javaslat mellett nyilatkozott, csak akkor válhatott abból törvény a szövetségi gyülés következő ülésszakában.

Igy vették *ad referendum* a korábbi német birodalmi gyülésen is a császár és birodalmi rendek küldöttei a határozatokat.

A referendum különböző alakzatai szerint: 1. *obligativ referendum* (a kantonok belügyeiben), midőn minden, a képviselet által már elfogadott törvényjavaslatnak népszavazás alá kell vettetnie, 2. *fakultativ referendum*, mely csak esetleg foglal helyet és pedig *a)* szövetségi ügyekben, ha az államtagok vagy kantonok nagyobb száma (3000 aktiv svájci polgár vagy 8 kanton) követeli a népszavazást, *b)* kantonális belügyekben és itt kiindulhat a népszavazás követelése részint az állampolgárok bizonyos, kantononkint változólag megállapitott (1000—6000) számától, részint a törvényhozó szervtől, a képviseleti jellegü kantoni tanácstól, melynek többsége szintén elhatározhatja, hogy az általa már elfogadott törvények népszavazás alá bocsáttassanak.

A közvetlen néptörvényhozás további alakja *a vető,* mely a népnek megadja a jogot, hogy a képviselet ellen elfogadott törvények ellen óvást tehessen, azokat kifogásolhassa, mihelyt bizonyos számu aktiv állampolgár egyesülve annak alkalmazását kivánja, mely esetben a törvény nem lép érvénybe.

Végül mint utolsó alakot meg kell különböztetnünk a nép törvénykezdeményezési, *iniciativa-jogát,* mely abban áll, hogy bizonyos számu szavazó polgár egyesülvén, akár egy uj törvényhozását bizonyos tárgyra nézve, akár egy meglevő törvény (és pedig ugy az alkotmánytörvénynek, mint más törvénynek)

módositását követelheti és amennyiben ez népszavazással elhatároztatik, ez a képviseletnek kötelező meghagyás a törvényhozási munkálatok folyamatba tételére.

Tehát ez lényegesen különbözik a kérvényezési jogtól, melynek utján a képviseleti államokban is legtágabb értelemben maguk az állampolgárok is részt vesznek a törvénykezdeményezésben, kifejezvén a parlamenthez intézett kérvényekben (vármegyéink felirataikban, melyek e részben a kérvényekkel egyébként teljesen egy szempont alá esnek) kivánalmaikat valamely törvény megalkotása, vagy egy meglevő törvény módositása iránt. Különbözik pedig ezen kérvényezési jogtól abban, hogy ily kérvények, feliratok a parlamentet képviseleti államban nem kötik és a nép köréből kiinduló ily törvénykezdeményezésnek foganatja csak akkor van, ha azt a kormány magáévá teszi.

b) Franczia alak.

A referendum-rendszer az 1793-iki (junius 24.) franczia alkotmány is ismerte. E szerint a törvényhozó test csak törvényjavaslatokat készit, melyek megküldetnek az összes községeknek s ha a megyék nagyobb részében az u. n. ősgyülések egy tizedrésze felszólal a javaslatok ellen, a törvényhozó test összehivja az ősgyüléseket, melyek szavazatukkal döntenek a törvényhozó testület által készitett javaslatok felett.

Az 1795-iki alkotmány pedig szintén az állampolgárok összeségét teszi határozóvá az alkotmánymódositás felett. Ugyanis ha a törvényhozó testület egyik eleme, a Conseil des anciens az alkotmány megváltoztatását inditványozza s ezen inditvány kilencz év alatt három évenkint ismételve a képviselőház, Conseil des Cinq-Cents által helyeseltetik, az erre egybehivandó alkotmánymódositó gyülés határozatai a cantononkint alakuló ősgyülések (essembleés primaires) elé terjesztendők, melyek szavazással döntenek a javasolt alkotmánymódositás elfogadása felett.

Az utólagos népszavazás *a plebiscitum* alakjában, a mint ez a francziák mult század végi és jelen századi történetében előfordul, különbözik a referendumtól. A plebiscitumhoz mindig caesaristikus hajlamú fejedelmek folyamodtak, midőn a nép által kivánták helybenhagyatni saját, belsőleg erőszakos alkotmányváltoztatásaikat. Ily helybenhagyások csak külsőleg hasonlitanak a referendumhoz s attól abban is különböznek, hogy a kezdeményezés nem alulról, hanem felülről történik. A plebiscitárius monarchia jellegzője az, hogy (fontos alkotmánymódositásoknál) nem elégséges a törvényhozás megkérdezése, hanem a nép maga hivatik fel nyilatkozatra.

c) Amerikai alak.

A közvetlen néptörvényhozást ismerik az *amerikaiak*, kiknél az egyes államokban nem ugyan a közönséges törvények, hanem az alkotmánytörvények a nép közvetlen döntésének vannak alávetve. Ennek van helye azon törvények felett, melyek a szuverénitás főirányainak, főszerveinek müködését, határait és egymáshoz való viszonyát megállapitják.

Az amerikai felfogás szerint ugyanis az alkotmány megállapitásának joga, az alkotmányozó hatalom, magánál a népnél van, a képviselet hatalma csak az alkotmány által megvont korlátokon belül mozoghat, csak származtatott. Az alkotmánymódositással foglalkozó parlamentbe küldendő képviselők némileg utasitásos küldöttek, mert az, hogy a törvényhozás az alkotmány megváltoztatását fogja tárgyalni, három hóval a választások előtt közhirré teendő, természetes tehát, hogy oly képviselőjelölt, a ki e részben nem ért egyet a választó polgárokkal, nem fog megválasztatni. Amennyiben az alkotmánymódositás a kamara legközelebbi ülésszakán elfogadtatik, ez még a választó polgárok közvetlen szavazata alá bocsáttatik.

Ámbár ezek szerint az amerikaiaknál a közvetlen néptörvényhozásnak csak az alkotmány, az állami élet alapeszméinek módositására nézve foglal helyet és általában (a közönséges törvényekre nézve) se a referendumot, se a népkezdeményezést nem ismerik, e korlátozást az által kerülik meg, hogy az alkotmányba annak tulajdonképeni rendelkezésein kivül más szuverén elhatározásokat is belefoglalnak, melyek igy szintén a nép közvetlen törvényhozásának vettetnek alá.

Az amerikai felfogás is tehát a polgárok összeségét teszi legfőbb törvényhozóvá és pedig az alkotmány létesitése vagy annak változtatása kérdéseiben. Innen a szuverénitásnak nyugvóra és müködőre felosztása az amerikai felfogás nyomán. A nyugvó szuverénitás alatt értik az alkotmányt, müködő alatt az államhatalmakat, melyet ők kormánynak neveznek. Az amerikai felfogás tehát különbséget tesz az alkotmánykészités közt, melyet a nép gyakorol s a törvénykészités közt, melyet képviselői gyakorolnak.

4. §. A törvényhozás közvetlen alakjának méltatása.

Akár egyedüli szerve a nép összesége a törvényhozásnak, akár pedig a nép közvetlen törvényhozása csak feltételesen lépjen akczióba, mint az amerikai államokban alkotmánymódositások esetén, vagy Svájcz legtöbb kantonjában t. i. a törvényhozó test komplementumaképen, mindakét alaknak közös jellemvonása az, hogy a szuverénitás az aktiv állampolgárok összeségének tulajdonittatik, mely a valódi, eredeti, mig a képviseleté csak származtatott.

A demokratikus köztársasági alkotmányok világosan utalnak erre.

„A szuverénitás a nép egyetemében van s az alkotmány által meghatározott módon gyakoroltatik“ — modja Bern alkotmánya (1846. jul. 31.)

„A szuverénitás a népben rejlik. Minden politikai hatalom és minden közfunkció csak legfelsőbb hatalmának átruházása.“ — igy szól Genf alkotmánya (1847. május 24.)

A svájczi szövetségi alkotmány is (1874. május 29. 71. czikk) csak „a nép — jogainak fentartása mellett“ — rendeli a szövetség legfőbb hatalmát a szövetségi gyülés által gyakoroltatni.

A törvényhozó hatalomnak törvényhozó testületek hiányában az aktiv állampolgárok összesége által való gyakorlása a demokráczia alapgondolatának: az egyenlőségnek és nyilvánosságnak felel meg, de egyuttal a tiszta demokrácziáknak minden hátrányát magában hordja. A törvényhozás ezen formája mellett az állampolgároknak az államban való érvényesülése másként, mint azok közvetlen szavazata által a törvények felett nem képzeltetik, a közjónak elérése, megvalósitása másként lehetőnek nem tartatik. A közvetlen demokráczia nem tür közvetitőket a szuverén akarat kimunkálására, ily közvetitők által szuverén hatalmának már korlátozását véli fennforogni.

De az ily gyülekezetek, már a nagy tömegnél fogva sem alkalmasak a higgadt, megfontolt tanácskozásra, az ellenvélemények, ellenokok tárgyilagos megbirálására, a legnagyobb mértékben ki vannak pedig téve annak, hogy körükben demagógikus müködés hódit tért, a mi a hozandó határozatok értékére lesz káros hatásu. S mert a nagy tömeg természetesen nehezebb mozgásu, másfelől azonban könnyen enged tetszetős, de önmagukban, benső értékükben selejtes tartalmu jelszavaknak, téves véleményirányoknak, ennélfogva cselekvése, törvényhozói müködése azon két véglet közt mozog, hogy vagy nagyon

lassu, nehézkes lesz, vagy épen elhamarkodott. A következetlenség is vele jár az ily közvetlen néptörvényhozással.

A svájczi és franczia alaknak különösen alapgondolata a népszuverénitás, és pedig a Rousseau-féle értelemben, midőn ugyanis a szuverén hatalom a népnél, az állampolgárok összeségénél van s ennélfogva választott képviselői tulajdonképen nem képviselői annak, csak törvényjavaslatok készitésére hivatott, erre felhatalmazott megbizottai, kik azonban végérvényesen mit sem végezhetnek. Nem, mert a szuverén akarat végső kijelentése a népet illeti, mely azt gyülekezeteiben közvetlenül gyakorolja.

A referendum, igaz, az államtagokat az állami élet leglényegesebb nyilatkozásánál szólitja közremüködésre, az annak iránya feletti közvetlen határozást minden egyes állampolgárnak lehetővé teszi, a hozott határozatokérti felelősségben mindnyáját részelteti.

De csak ott állhat meg, hol az állampolgároknak az állami élet szükségei iránti érzéke magas fokra fejlődött, hol csakugyan fel lehet tenni, hogy a nép közvetlen akaratnyilatkozata esetleg megjavitja az államszervezet valamely lényeges hiányát, ennek hátrányos következményeit, a hol nincs az államfőnek törvényszentesitési joga, vagy nincsen felsőház, szóval kevésbbé vannak meg az egyetemes jó mennél tökéletesebb alakbani megvalósitásának biztositékai. De itt is csak esetleg várható tőle ezen megjavitó hatás, nem szükségképen. A hol azonban az akár örökös, akár választott államfőnek van törvényszentesitési joga s van két kamara, ott valóban elmondható, hogy a referendum nem egyéb, mint az alkotmány szerinti államhatalmak tekintélyének s a képviseletnek teljes aláásása. Mert mihelyt a köz hatalmát ugy fogjuk fel, hogy az csak az egyesek hatalmából rakatik össze, csak annak összetétele, megszünik a képviselet.

A fő, elvi kifogás a referendum ellen az, hogy megtagadja az állam külön létét az egyének összeségétől, mert e rendszer az egyének közös létét, közös javát tartja szem előtt, annak megvalósitója. Már pedig az állami jó nem egy az egyének többségének javával, mert az államnak, mint egy nemzet különösségét kifejező hatalmi szervezetnek, feladata egy bizonyos ember-eszmény mennél tökéletesebb megvalósitását létesiteni, ama felfogás szerint, melyet az állam koronként változóan, adott időben elfogad, ennek tartalma tehát különböző lesz az

egyes egyének nagyobb részének javától. Lehet ugyanis, hogy az egyének tulnyomó része érdekének, vagy akár az egyének valamennyije érdekének megfelel bizonyos rendszabály és az még se lesz valóban egyetemes jó. Az államban élő egyének tulnyomó részének megfelelhet pl. az, hogy valamely vallásfelekezet vagy osztály elnyomassék és az törvény alakjában megvalósittatik. De ez még se lesz egyetemes jó, ilyen csak az, mely megfelel az ember lényegének, ezért az egyetemes jó felette áll az egyének érdekeinek, attól egészen eltérő is lehet.

Ezen felül a referendum az államélet irányának megszabását egyenesen a nagy tömeg felelőtlen akaratáramlatainak szolgáltatja ki, kizárja a szuverén akarat kellő előkészitését, megfontolását. Tért enged a népben a fanatizáló áramlatoknak, erőszakos, az állam legelemibb érdekeivel ellenkező irányzatoknak. Ily tanulságokat szolgáltat legalább annak svájci alakja.

1894-ben ötvenkétezer socialista a munkára való jog törvénybeiktatását akarta referendum utján keresztül vinni, viszont a himlőoltás kötelező behozatalát, az elemi oktatás hatályosabb rendezését, az alkoholizmus elleni rendszabályokat, a biróságok függetlenségét növelni hivatott intézkedéseket, a szövetségi hivatalnokok nyugdijban részesitését a nép egyaránt visszautasitotta.

De el kell ismernünk másrészt, hogy voltak esetek, midőn a nép józan itélete utját állta nem egy, a törvényhozás által elhamarkodott, a közjóval ellentétes határozat törvényre emelkedésének.

A képviseleti rendszerrel semmikép se egyeztethető meg a nép közvetlen uralma a törvényhozásban. A modern képviselet elve az, hogy az államakarat kiképzésére a népegyetemben szétszórtan levő, összefüggéstelen akaratirányok helyébe a felvilágosult öntudat s akarat helyezésére az erre legalkalmasabbak válogattassanak ki. A referendum ezzel ellentétben nem ismer semmi észszerü csoportositást s a tömeget helyezi a választottak helyébe.

A népszuverénitás a tisztán számszerü többségbe helyezi a szuverénitást, a képviseleti rendszer az arra képesek többségében keresi azt. De visszás dolog, hogy a képesebbek határozzanak előbb s ezt megdöntse a nyers tömeg itélete; letagadása a képviselet minden jelentőségének s ebben az

erkölcsi felelősségi tartalomnak. A referendum végül mint a királyi hatalom mérséklő befolyásának s ereje növelésének eszköze se fogadható el. E királyi referendumnak előnyéül hozták fel, hogy a modern képviseleti rendszer hiányosságait megkorrigálva, kiválólag alkalmas arra, hogy a király a nép akarata felől közvetlenül tájékozódhasson abban az esetben, ha oka van feltenni, hogy a kamarák kifejezett akarata nem egyezik meg a nemzet tulysulyban levő nézet- és akaratirányaival. Ez azonban a király önálló részesedésének a törvényalkotásban megtagadása, melynélfogva ő egyedül személyes belátása szerint itéli meg a javasolt rendszabály helyességét és czélszerüségét s ha ez itéletében irányadóul vehet valamit, ez csak a parlamenti többség kifejezett akarata lehet. A mellett, hogy ez intézmény ilyformán a király szabadságát megkötné, teljesen bizonytalan lenne, mikor használja azt tulajdonképen az uralkodó. Esetleg külbefolyásoknak (kérvényezések, sajtó, utczai tüntetések stb.) engedve határozná arra magát. És hogy a királyságnak azon igen jelentős attributuma, mely szerint ő a pártok felett állva, azok vitáiba semmikép nem elegyedve az állam személyi egységének kifejezője, ez által megszünnék, természetes. Nem helyettesitheti ez intézmény a parlament feloszlatását sem. Mert ha ellentét van a parlament és a kabinet között s az csak mulólagos, nem szükség a feloszlatáshoz folyamodni, az ellentétek ki fognak egyenlittetni, kölcsönös engedmények által, maguktól is. Ha pedig az ellentét erős, valamely lényeges pontra vonatkozik és feltehető, hogy a választott törvényhozó szerv a nép akaratirányával nem egyezik meg, ez esetben csak feloszlatásnak lehet helye. Nem is emlitve azt, hogy e rendszer a népet folytonos izgalmaknak tenné ki. A referendum tehát, mint a fejedelmi hatalom csorbitója, ez alakjában se pártolható.

A néptörvényhozásnak amerikai alakja, mely különbséget tesz az alkotmánykészités és a közönséges törvénykészités közt, az állami élet vezérelveinek megállapitása és az ezen alapelvek alapján végzendő állami cselekvés, munkásság közt, a szuverénitásnak egy sajátságos, helytelen felfogásán alapul. Ők a szuverénitást csak az alkotmánykészitésben látják, melyet a nép gyakorol, másnemü törvények alkotása náluk nem szuverén ténykedés. De ez el nem fogadható, mert az alkotmány megállapitása és egyes (közönséges) törvények hozása lényegileg egyaránt a szuverén akaratnak nyilatkozatai, kifolyásai;

belső természetükre nem, csak a bennök nyilatkozó szuverén akaratelhatározás fontosságára nézve különböznek.

A törvényhozásnak közvetlen népuralmi alakjával már **Aristoteles** foglalkozik, midőn azt vizsgálja, kit kell illetni az államban a szuverénitásnak. (*Politikája* III. könyve 6.—8. fejezetében) Nem illetheti a kitünő polgárokat — mondja — mert ez megalázó azokra, kik a közfunkcióktól ily módon távol tartatnak és veszedelmes magára az államra, mert ezek az elégedetlenek mihamarább ellenségek lesznek. Ha a tehetséges emberek követelik maguknak a szuverénitást, az erényeire legkiválóbb ember ugyanigy kivánhatja egyedül a maga részére. — Ugyanez az ellenvetés áll azokkal szemben, a kik az államban a legvagyonosabbaknak akarják azt adni, mert ha van egy állampolgár, a ki egymaga gazdagabb, mint a többiek együttvéve, akkor annak az egynek kellene birni a szuverénitást. De nem lehet egy felsőbbembernek se adni a szuverén hatalom birtokát, mert nagy hiba lenne a törvény szuverénitása helyett egyetlen ember szuverénitását állapitani meg, ki mindég ki van téve az emberi lelket zavaró szenvedélyeknek. Tehát csak egy mód marad: a szuverénitást a tömegnek, a sokaságnak adni, mert a többség felette áll az egyes embernek és ha azt egységében tekintjük, egyetlen lényhez hasonló, mely számtalan értelemből, megfontolásból állván elő, képesebb, mint bármely képes egyén elszigetelten állva és végül a sokaság megrontása nehezebb, mint az egyes polgároké.

A nép közvetlen törvényhozásának leglelkesebb szószólója az ujabb korban **Rousseau**, (*Contrat social*, III. könyv, 15. fej.) ki szerint a törvényhozás a szuverén népet, az összes államtagokat közvetlenül illeti meg. Szerinte a képviselet csak a hazaszeretet elhidegülése s a nép közvetlen törvényhozása megvalósitásának technikai nehézségei folytán keletkezett a nagyobb államokban. Különösen az alkotmánytörvények alkotását egyedül a nép összeségének tulajdonitja; e tanitása befolyással volt az amerikaiak e részbeni felfogására. Felfogásának kiinduló pontja az, hogy az akaratot nem lehet átruházni, nem lehet képviselni. A szuverén elhatározás szerinte az egyes állampolgárok összeségét illeti meg, azért nem lehet elidegeniteni, mert ha nem az összes állampolgárok hozzájárulásával keletkezik, akkor már nem általános akarat, a mi a szuverénitásnak lényege. A szuverénitás az általános akaratban áll, már pedig az akarat nem képviselhető, mert az vagy az én akaratom, vagy más akarata, középut nincsen. Képviselők alkalmazása tehát egy a szuverén hatalomnak a nép részéről való elidegenitésével, a meghatalmazás által a meghatalmazó elidegenitvén akaratát. Ezért a képviselők szerinte a népnek egyszerü megbizottjai, a kik véglegesen mit sem határozhatnak.

E tanokat a franczia forradalmi iskola teljes mérvben magáévá tette és követői hasonlóan szükségszerünek, természetesnek látják a nép közvetlen törvényhozó hatalmát. Igy **Royer Collard** (*Discours et écrits, III.*), **De Barante** (*Questions cònstitutionnelles*), **Clermont-Tonnerre** (*Analyse de la constitution de 1791.*) — **Robespierre** a Rousseau-féle eszmékből kiindulva védi a Conventionban a nép közvetlen törvényhozását, tagadja a törvényhozó testület tulajdonképeni képviseleti jellegét. Majd újabban **Considérant** (*Gouvernement directe du peuple*) és **Rittinghausen** (*La législation directe par le peuple*) száll sikra a közvetlen néptörvényhozás mellett, utóbbi javasolván, hogy a népet körülbelül 1000 polgárt magában foglaló szekcziókra, osztályokra kell fel-

osztani és minden osztály, önválasztotta elnökének vezetése mellett megvitatja, majd szavazással eldönti, hogy bizonyos tárgyra nézve mily törvény alkotandó; az egyes osztályok szavazatának eredménye a községi elöljárósággal, a kerület ilykép nyert szavazatainak eredménye a kerületi főnökkel, majd az egyes nagyobb közigazgatási kerületek szavazatainak eredménye végső sorban a minisztériummal közöltetik és ily módon megállapittatik az egész országra nézve, hogy bizonyos tárgyra nézve milyen törvény hozását határozta el az állampolgárok összesége. Miután ez adatok a minisztériumba beérkeztek, egy e czélra rendelt bizottság megállapitaná a törvény szövegét a nyert szavazateredmények alapján. De bármily egyszerünek lássék is e terv, kivihetetlen, mert egy bármily egyszerü törvény is több rendelkezést foglal magában; lehetetlen volna tehát azon sok kombinaczióból, mely az osztályok sokaságának eltérő szavazata folytán előáll, a törvénynek világos szövegét megállapitani.

Ugyancsak a nép közvetlen törvényhozásának megvalósitását követelték a szoczialisták, nevezetesen 1875. évi gothai kongresszusuk.

A referendum intézménye számos pártolóra talált az ujabb időben is. (Az ide vágó irodalom főbb müvei: *Blumer*: Staats u. Rechtsgeschichte der schveizerischen Demokratien, *Laveleye*: Le gouvernement dans la democratie, *Burkli*: Direkte Gesetzgebung durch das Volk, *Cherbuliez*: De la démokratie en Suisse, *F. Ottival Adams*: The Swiss Confederation, *Deploige*: Le referendum en Suisse, *Droz*: Le démocratie et son avenir, *Hauleville*: Le referendum royal stb. Megvalósitását az államéletben (a királyi referendum alakjában) újabban az 1893. évi belga alkotmányrevizió során emlegették.

5. §. A törvényhozás képviseleti alakja.

A képviselet lényege abban áll, hogy egyes kiváló egyénekből (főrészben és legáltalánosabban választás utján, bár nem ez a lényeges) olyan szervek képeztetnek, kik a szuverén akaratelhatározást függetlenül törvényhozói müködésük jogalapjától hozzák létre, az egyetemes állami jót tartva szem előtt, nem pedig egyes részérdekeket.

A modern képviselet hivatva van tehát kifejezésre juttatni az államilag egyetemes jót, a külön, osztály-érdekekkel szemben az általános, az állami érdeket. A képviselet ezen egyetemes jellegére utalnak a positiv államjogok majdnem mindegyikének ama határozmányai is, melyek kimondják, hogy az egyes képviselő nemcsak a kerületet, mely a parlamentbe küldé, nem választóit, hanem a nemzet egyetemét, az összérdeket képviseli.

A képviselet az összérdek, az egyetemes jó valósitására való hivatást jelentvén általában, legtágabb értelemben nemcsak a törvényhozó testület, hanem az államfő és a kormány is értetnek képviselet alatt.

Ezt, az államfőre nézve, világosan kifejezi a franczia 1791-iki alkotmány, midőn azt mondja: „Az alkotmány képviseleti; a képviseletet a törvényhozó test és a király képezi."

A modern képviselet az államnak szerve és nem valamely részleges, külön érdeké, vagy ezen érdeket megtestesitő csoportjáé.

Az országos képviselőtestület nem a nemzet akaratát képviseli. Azon elméletben, mely szerint a képviselő-testület az állampolgárok összeségének akaratát képviseli, az állampolgárok összesége és a parlament két, egymástól teljesen különálló erő gyanánt tekintetnek. De már Rosseau megmondta, hogy az akaratot nem lehet képviselni. Sem jogi, sem politikai értelemben nem lehet ezt levezetni. Az, hogy a parlament a választó polgárok akaratát képviseli, abból az időből származik, midőn az állami jogok és a magánjogok közti különbségek még nem voltak élesen különvállva s az államjogi intézményeket magánjogi fogalmak mezébe öltöztették. A képviselő nem helyettesitője, se megbizottja vagy meghatalmazottja a választó polgároknak. Mert ha az volna, a választó polgárok visszahivatnák a tetszésüknek meg nem felelő magatartást tanusitó képviselőt. Ha a képviselőnek a választó polgárok akaratát kellene a parlamentben képviselni, szükségképen, mint a nép egyszerü megbizottjának, alkalmazkodnak kellene ezen akarat irányaihoz s az ettől eltérőknek le kellene tenniök képviselői tisztöket.

De a képviselet a népakaratot se képviseli. A népnek, mint olyannak, mint a térileg egymás mellett élő, bensőleg kapcsolatos egyedek összeségének, nincsen akarata. A nép akár demokratiában, akár monarchiában, egyáltalán csak az egyéni akaratok összeségét képviseli. Már pedig a millió akarat összegezéséből se lesz egységes összakarat. Ezért nem lehet a népképviseletet, mint a millió egyedek képviseletét tekinteni és abból megszerkeszteni. Azért sem lehet a népnek akarata, mert az nem tekinthető az állam mellett létező valaminek. Csak a népélet magasabb, organikus, egyetemes felfogása alapján lehet a népképviselet eszméjének lényegét levezetni. A nép élő összlét. Nemcsak az élők összesége, hanem ethikai — politikai értelemben „az idők folytán átalakuló és magához mégis mindig hasonló lét, mely a jelent és multat összekapcsolja és a jelenből a jövendőt kifejleszti." (Schulze) Az alkotmány ama szerve, mely ezen nép-ethosznak kifejezést ad, a parlament. De a parlament nem az egymás mellett élő egyedeket, hanem az összlétet képviseli.

A választás sem arra való, hogy az egyéni akaratoknak érvény szereztessék általa.

A képviselet nem a választók akaratát képviseli, hanem az a szuverén állami akarat létrehozásának, kimunkálásának szervezete. Ez akaratkifejlődés szinhelye a parlament, mely mint a nép politikai egységének s egyenlőségének kinyomata, az államilag egyetemes jót, a társadalmi külön érdekekkel szemben az általánost, az államérdeket van hivatva kifejezésre juttatni. Mint ilyen nem a nagy területen szétszórt, tehát egy helyre össze nem gyüjthető állampolgároknak akaratát érvényesitő kisegitő alakulat vagy eszközként jelentkezik, hanem az emberi eszme és egyforma rendeltetés megvalósitása a legmagasabb rendü élő szervezetben: az állami létben. Az egyforma rendeltetés a jogegyenlőség elvében, az emberi eszme pedig a társadalom önjogu közremüködésében és a szuverén hatalmat gyakorló testületben egyfelől a szabad akaratelhatározásban, másfelől ez elhatározásnál az összlét, az állam egyetemes java tekinteteinek uralmában érvényesül.

Az egyetemes jó mindig az egyéni, vagy osztályfelfogáson, érdeken túl az állam salus publicá-ja, mely a nép általános akaratával végső elemzésben összeesik, miután a nép is ezt akarja, ha tartalmát tekintve esetleg tévedésben volna is. E részben elmondhatjuk, hogy a képviselő feladata igen hasonló a képzőművészével, mert „egyik sem azt adja vissza, a mit az egyeseknél talál, hanem azt, a mi felé azon egyesek törnek, bár nem érik is el. Ez által idealizál egyik is, másik is, amaz a külterméazetet és tárgyait, ez a népet és annak fölfogását. Azt kell, bár idealizálva, megvalósitania, nem hasonolván meg vele, de nem is köttetvén hozzá." (Kerkápoly.)

A képviselet köznapi felfogásából folyik a képviseletet csupán a választásból kifolyónak tekinteni. Ha rendszerint a választás képezi is annak alapját, a képviseleti jelleg nem pusztán a választott parlamenti tagokhoz van kötve, hanem azon elemek is, melyek az alkotmány rendelkezéséből nem választás útján jutnak a parlamentbe, szintén képviseleti jellegüek.

Sőt ily értelemben nemcsak az alsóháznak nem választásból folyó elemei, hanem a felsőház is képviselet, a mint ezt a pozitiv államjogok többje elismeri. Ha a köznapi felfogás szerint csak a nép választott képviselőit magában foglaló alsó- (képviselő-) ház képviselet, úgy a választott felsőházakat (senatusokat) e czimen is mindenesetre képviseletnek kell tartanunk

(igy Francziaországban és még inkább Belgiumban, a hol ugyanazon választó-testület választja az alsóház és a senatus tagjait).

Ha mindennek daczára az ily, választási alapon képezett felsőházak se neveztetnek rendszerint a köznyelven képviseletieknek és csak az alsóház tekintetik képviseletnek, ez abban találja magyarázatát, hogy a törvényalkotás sulypontját ezen kamarába helyezik s rendszerint inkább simul a népben megérlelt nézet- és akaratirányokhoz, azoknak közvetlenebb kifejezője, vagyis — köznyelven szólva — azt inkább képviseli, mint a felsőház, még az esetben is, ha ugyancsak választás utján alakittatik.

Mindent összefoglalva, az akaratátruházási elvre azt kell felelni, hogy a parlament az egyesek felett álló, szuverén állami akarat kiképzésének szerve, már pedig a szuverén akarat nem az egyesek akaratának összetétele, hanem attól különálló, önálló erő.

De a parlament a nemzetnek, az államban szervezkedett népnek se képviselete, hanem azon szerve, mely által az államakarat kiképzésénél az egész társadalom szabad közremüködese igénybevétetik és ez által eleje vétetik annak, hogy az egyetemes jó ürügye alatt egyes külön érdekek emelkedjenek érvényre. Ha a parlament a nemzetet képviselné, azon kivül álló valaminek kellene lennie, mert a képviselő mindig szorosan elkülönül a képviselttől, azon kivül áll. A modern népképviselő ellenben maga is a nemzet tagja és ez leghatályosabb biztositéka annak, hogy a képviselet czélja megvalósittatik, vagyis az egyes állampolgárok érzületét, kivánságait az ország mindenkori közjavával összhangba fogja hozni.

A képviseletet igy fogva fel, összeegyeztethetlen azzal az utasitások rendszere. Nem azért nincs helye utasitásnak a modern képviselővel szemben, mert az nem a kerületet, nem választóit, hanem az egész nemzetet képviseli. Ez csak közjogi ruhába öltöztetése a képviselet magánjogi fogalmának. Nincs helye az utasitásnak azért, mert a parlamentnek, mint az egységes, szuverén állami akarat kiképzési organumának határozata a nemzetszemély akarata, mely nem az egyedek akaratának merő összetétele. Az ellenkező az állam személyiségének megtagadása. Az államszemélyiség szuverén akarata, ha a választókból indul is ki, csak a parlamentben ölt határozott alakot. A képviselőre választói a parlament tartama alatt nem folyhatnak be másként, mint a közvélemény kifejezései utján (sajtó). Ha a képviselőt utasitani lehetne, a képviselőség nem lenne politikai tisztség, hanem egyszerüen a magánjogi prokurátiok sorába tartozna, melynek viselője utasitás ellenére nem járhat el. Az olyan képviselő, aki a választó polgárok utasitása szerint, tehát igen sok esetben saját meggyőződése ellenére lenne kénytelen szavazni, automatává válnék. Az utasitásos képviselő mellett az állam nem lenne egyéb, mint apró szuverén közületek (a választókerületek) szövetsége, nem lenne állam valódi értelemben.

Az utasitásos rendszer, bár ujabban mint szélső demokratikus irányzat követeltetik (Bucher, Rittinghausen) a rendi arisztokratikus szervezet fejleménye. Igy keletkeznek az utasitások a választott képviselőkkel szemben, az imperativ mandatum, a franczia cahier-k, a lengyel tartományi követek.

A képviselő és választói közt fennálló viszonynak ma is téves felfogásra vezet a képviselői „megbizás", a „mandátum" kifejezés. Ez nem megbizási viszony. A megbizott eljárásának szoros irányelveit a megbizó adja meg. (Forma mandati servanda est.) A megbizást vissza lehet vonni, a megbizó tetszése szerint. De a képviselőt nem lehet kényszeriteni arra, hogy tisztét letegye. A képviselőt nem lehet visszahivni, még ha az egész választókerület választóinak összesége kivánja is azt (u. n. bizalmatlansági szavazat, határozat utján). Nem lehet azért, mert a képviselő nem az egyes választókerület, hanem az egész állam szerve, ki az egész állam érdekét, javát — és ebben végső sorban a választók érdekeit saját felfogásuk ellen is — van hivatva szolgálni, de mindenek felett azért nem, mert az állami akarat nem az egyesek akaratának merő summája, összetétele.

Más kérdés, hogy ámbár a képviselő választóitól független nem kivánatos-e mégis, hogy velök összhangban müködjék? Ez főleg kivánatos akkor, midőn az állami élet igen lényeges kérdéseiről (alkotmánymódositások) van szó. Másrészt a képviselőt erkölcsileg kötelezik a megválasztása előtt esetleg választóinak adott igéretei. A képviselő viszonyában választóihoz tehát jogi és erkölcsi elemek vegyülnek; az első uralma abban áll, hogy választóitól jogilag független és része a szuverén akaratelhatározásban szavazatának minőségére való tekintet nélkül feltétlenül érvényesül; az erkölcsi elem uralma pedig abban nyilvánul, hogy nemcsak az állami jó követelményeit,

de ezek határain belül választóinak adott igéreteit, azok kivánalmait is tekintetbe venni tartozik.

A képviselet az állami összérdek megvalósitását, a közhatalomnak egyetemes szempontból való szervezését, az összjónak egyetemes szempontból való felfogását, minden államtagra való egyformaságát s nemcsak a társadalom egyes osztályai javával való azonositását foglalja magában; nem alakulhatott tehát meg mindaddig, mig az összjónak ily felfogása s ezzel karöltve az állampolgároknak az összjó szempontjából egyenlő értékessége, becse el nem ismertetett.

Guizot is (*Histoire du gouvernement représentatif*) abban látja a képviselet lényegét, hogy az egyetemességből indul ki, a társadalom minden osztályát az összjó egyformaságában egyesiti s igy törekszik az eszmény felé, mert „az olyan sokaság, mely nem egység, csak zavar; de az olyan egység meg, mely nem származik a sokaságból, zsarnokság." A képviseletnek czélja mindkettőt elkerülni.

Az államban elérendő jó mindenkire egyformaságának felfogása az egyetemes emberi rendeltetés eszméjével kapcsolatban csak a keresztény eszmék behatása folytán alakult meg. A keresztény egyház a lelkiismereti szabadságot s ennek folytán a világi, külső dolgokban is a szabad önrendelkező lét szükségességét, minden egyes ember egyforma rendeltetését hirdetvén, lett a képviseleti rendszernek előkészitője. Maga az egyenlő emberi rendeltetés, egyforma önrendelkezés első nagy irásos hirdetője, az amerikai „polgári- és emberjogok kinyilatkoztatása" a mult század végén a keresztény vallásos eszmék kifolyása a fenti értelemben. L. **Jellinek**: *Die Erklärung der Menschen — und Bürgerrechte*. A franczia forradalmi „Deklaráczió" 6. pontja mondja: „A törvény az általános akarat kifejezése. Minden polgárnak joga van személyesen vagy képviselők által közreműködni annak alakitásában".

A fejlődés egyik szakát jelzi a rendi képviselet, mint a társadalomban uralkodó osztálynak az illető osztálytól függő eszköze az állami akaratképződésben.

A rendi képviselet alkotmánytörténeti kifejlésében ugyanis nem egyéb, mint a királyi hatalmat saját rendi érdekeikben korlátozó, a királyi hatalommal egyezkedő (innen a rendi törvények „pactum" elnevezése.) azt megszoritani törekvő uralkodó társadalmi osztályok részvétele a törvényhozó hatalomban. *Guizot* helyesen jegyzi meg, hogy a középkori törvények két versengő hatalom közti kiegyezés eredményei, melyek közül az egyik igéretet tesz, a másik jogokat ismer el. A nemesség a királyi hatalommal folytatott hosszas küzdelmének eredménye a rendi képviselet és az volt kifejlődésének és fenállásának későbbi szakában is. Eredetére jellegzőn mutat német elnevezése (*Landstände*); ezen intézmény csakugyan a földbirtokhoz tapad. A rendek, nevezetesen a nemesi rend, földbirtokuk, az államterület egy részének magánjogi tulajdona révén foglalnak helyet a törvényhozásban. Az adó, az adózási rendszernek ama fejletlenebb korában főleg a földbirtokon nyugszik; természetes, hogy erre nézve a rendeket kellett meghallgatni, beleegyezésüket kikérni. Innen, hogy korábbi időkben rendszerint csakis uj adószükségek esetén hivatnak egybe.

A rendi képviselet összes jellegző sajátosságai (a kiküldöttek utasitáshoz kötöttsége és jelentéstételi kötelezettségük, visszahivhatásuk, a rendi szétválás szerinti szavazás, a rendek szavazata számának a szerint való igazodása, hogy hány összszemélyiségnek tekintetik a rend — az 1848 előtti magyar megyék az egyházi rend és a városok küldötteivel szemben — a rendi képviselet fenti alaptulajdonságának folyományai.

A képviselőknek utasitáshoz kötöttségét magában az angol alkotmány korábbi szakaiban is látjuk, de valószinü, hogy az utasitások már a 14. és 15. században is hiányzanak, a 16. századtól pedig végkép eltünnek. A képviselet eszméjének teljességét állitja elénk az angol közfelfogás már a tizenhatodik század legelején. Ugyanis a képviseleti rendszer alapeszméjét, hogy t. i. azok, a kik a törvényhozó testben helyet foglalnak, ottan nem egyéni, sem osztályérdekeket kell, hogy szolgáljanak, hanem az egyetemes állami érdeket; hogy ők ezen egyetemes, állami érdek, jó képviselői, az erre irányuló szuverén akarat kimunkálásának állami szervei, s e szempontból nemcsak az alsóház elemei, hanem a felsőház is képviseletnek tekintendő, Angliára, a képviselet klasszikus hazájára nézve már a 17. század elején kimondta **Coke**, azt állitván, hogy ámbár a lordok nem választatnak a parlamentbe, ottani szolgálatuk az egész ország érdekében van rendelve; a képviselő az országot szolgálja, nem köthető meg tehát annak egy kis része, a választókerület utasitása által.

Az 1869. február 13-iki Bill of rights szerint a Westminsterben egybegyülekezett lordok és alsóházi tagok „törvényesen, teljesen és szabadon a nép minden osztályát képviselik." Ezen Bill of rights a modern szabadságjogoknak ma is kútforrása, a modern képviseletnek valóságos kútfeje, mert kimondja, hogy a királyi hatalom a törvényhozás tekintetében a parlament nélkül nem gyakorolható, e nélkül adók ki nem vethetők, a nemzeti védelem szervezete a parlament nélkül meg nem állapitható, a parlamenti tagok választásának szabadnak kell lenni, a parlamenti tagok szólásszabadsága biztositandó és megállapitja a parlament üléseinek gyakoriságát.

Igy mondja **Blackstone** is a mult század közepén, hogy t. i. az alsóház minden tagja az egész országot szolgálja, nemcsak választóinak, hanem az egész államnak javára kell működnie. Ennélfogva nincs kötve választóinak véleményéhez sem. De legtalálóbban kifejezte a képviselet lényegét **Burke** 1774-iki hires beszédében, midőn az utasitások megengedhetlenségét kimutatva, azt mondta, hogy a parlament a nemzet tanácskozó testülete, melynek csak egy érdeke van, az egésznek érdeke, melyben se helyi czélok, se helyi előitéletek nem uralkodhatnak, hanem csak az összeség közös belátásától elismert általános jó.

Montesquieu hiánya, hogy nem belső okokból fejti ki a képviselet szükségét, csak külsőkből. Azt mondja ugyanis, hogy miután egy szabad államban minden egyes önrendelkező képességü államtagnak önmaga által kell kormányoztatni, úgy kellene lenni, hogy a nép testületileg, tehát az államtagok egyeteme, birja a törvényhozó hatalmat; de miután ez lehetetlen a nagy államokban és sok visszássággal járna a kisebbekben, kell, hogy a nép képviselői által végezze azt, a mit nem tehet maga. (*Esprit des lois*, XI. k.) A képviselők utasitástól való mentességének szükségét is csak azzal tudja kimagyarázni, hogy az utasitások által való megkötöttség a határozatok hozatalát nehezitené meg.

Rousseau végkép nem engedi meg a képviseletet. A szuverénitást nem lehet képviselni ugyanazon okból, melyből nem lehet elidegeniteni; mert az lényegileg az általános akaratban áll, már pedig az általános akarat, mint egyáltalán minden akarat, nem képviselhető. Az akarat ugyanaz marad, vagy más akarattá leszen, középút nincsen. A nép küldöttei tehát nem képviselői ennek és nem is lehetnek azok, csupán megbizottai, s mitsem határozhatnak el végérvényesen. Minden oly törvény, melyet a nép nem hagyott jóvá személyesen, semmis; az nem is törvény. Az angol nép szabadnak gondolja magát, pedig erősen csalódik, mert csak a parlamenti tagok választásának ideje alatt szabad; mihelyest pedig ezek meg vannak választva, rabszolga, semmi más. (*Contrat social*, i. h.)

Kant (*Werke VII.*) a képviseletben találja a szabad állam lényegét s ugy tartja, az ó-kori ugynevezett köztársaságoknak azért kellett zsarnoki uralomba merülniök, mert nem ismerték a képviseletet.

Nem szabad azonban felednünk, hogy már **Aquinoi Tamás** (*Summa theologiae 1.2*) szerint a törvényhozó hatalom vagy az egész tömeget, vagy azt ki a tömeget képviseli, illeti (vel totius multitudinis, vel alicuius gerentis vicem) s állitja, hogy jó kormányforma mellett mindenkinek részesülni kell a közhatalomban (Ut omnes aliquam partem habeant in principatu). A Rousseau-féle népfelség elméletének nyomait pedig már **Marsilio** da Padovánál a tizenhatodik század elején feltaláljuk (*Opus insigne cui titulum fecit autor defensorem pacis*), ki tanitja, hogy törvényhozó a nép, vagy azok, kiket az államtagok összesége választ; valamely szabály helyessége ugyanis kétségtelenebb, ha a polgárok összesége közremüködésének köszöni létét, mert csak a polgárok összesége alkalmas annak megitélésére, vajjon egy törvény a közérdeknek felel-e meg, vagy csak néhány ember érdekének. Ha csak nehányan hoznak törvényt, zsarnokaivá lesznek a többieknek, már pedig az állam szabad emberek társasága; de a maguk alkotta törvényeknek szivesebben is engedelmeskednek a polgárok.

A modern képviselet eszméje az európai szárazföldi alkotmányokban tulajdonképen a *franczia forradalom* révén hódit tért, bár, mint láttuk, ki volt már fejtve korábban is az angoloknál, meg is volt valósitva államszervezetükben. Ugy, hogy a franczia forradalom ezen eszmét nem találta fel, hanem csak hatályosabb kifejezést adott annak és az europai alkotmányok tényleg a franczia forradalom adta impulsus által érezték magukat indittatva ezen korszakos eszmének befogadására.

A franczia forradalom szüntette meg ugyanis a társadalom korábbi rendi tagozatát és a rendi kötelékek helyébe egymástól független egyedeket léptetett, a rendi különbség helyébe valamennyi állampolgárnak politikai egyenlőségét. E korszakalkotó reformnak s ezzel a modern népképviseletnek eredete az 1789-iki assemblée nationale-on oly nagy szerepet játszot **Sieyès** nevéhez és az 1791. szept. 3/14-iki alkotmányhoz füződik. Az 1789-iki États-Generaux a képviselők nagy részének még utasitásokhoz kötöttségét mutatja a cahier-k utján, de az 1789 junius 23-iki királyi szózat maga jelenti ki érvénytelenekneknek az utasitásokat, mint alkotmányelleneseket és az állam érdeke ellen levőket s a cahier-ket csak mint egyszerü tanácsokat engedi tekintetbe vétetni a képviselők által, melyeket azonban lelkiismeretük és meggyőződésük szabad elhatározása szerint követhetnek. Az assemblée maga is ellene van az utasitásoknak, ha a helyes indokokat nem is képes kifejteni.

Igy *Lally-Tolendal* az Assemblée nationale-ban (1789. julius 7.) azzal érvel a képviselőnek utasitáshoz kötöttsége ellen, hogy a szuverénitás az összeségben rejlik, a képviselők az összeséget képviselik s mi lenne a törvényhozó testületből, ha minden tagja oly mandátummal fegyverezve jönne oda, mely arra kényszeriti, hogy a közvélemény ellen harczoljon. Helyesebben *Barrère*, ki azt mondja, azért nincs helye az utasitásnak, mert az assemblée nem egyes részérdekekkel, hanem a közérdekkel van hivatva foglalkozni.

Az utasitások leghevesebb ellenzője azonban Sieyès, ki álláspontját a harmadik rendről szóló iratában (*Qu' est—ce que le tiers — état, 1789*) fejtette ki, a modern népképviselet rendszerének felépítésére a Rousseau-féle eszmékből indulván ki.

Sieyès is osztja a népszuveranitás tanát. Szuverain a nemzet akarata, mert a nemzet eredete mindennek, fölötte csak a természeti jog létezik, akarata mindenkor a legfőbb törvény. A nemzet pedig szerinte a harmadik rend, mert ez képezi a nemzet zömét. A nemzetakarat az egyedek akaratának eredménye, a mint a nemzet az egyedek összessége. A közakarat azonban nem valamennyi akaratának összegével egyező, azért arra kell határozni magát az embernek, hogy a közakaratnak ismérveit a többségi akaratban találja fel. De egy nagy állam polgárai nem gyülhetnek össze a többségi akarat megképzésére, ezért képviselőkhöz kell folyamodni, a kik a polgárok helyett meghatározzák, hogy mi legyen a közakarat. És nem lehet azt mondani, hogy ezen képviselőknek közös akarata nem lenne a valódi törvény, nem lenne törvény mindenki számára.

Hogy a képviselő nem az illető departement-t, hanem az egész nemzetet képviseli, azt Sieyès igy magyarázza ki: Miután a polgárok összesége nem gyülekezhet egybe egy helyen, kerületekre oszlik fel és megállapittatik, hogy minden kerület arányos számu képviselőket választ. Valamennyi kerület felhatalmazza egymást kölcsönösen ezen részleges választásra, mely épen ennek következtében az összeség müvének nyilvánittatik. Igy a törvényhozó hatalom mindig valamennyi egyes megegyező akaratának eredménye. Ezért a kerület képviselője közvetlenül kerülete által, közvetve azonban az összes kerületek által választatik. Igy lesz minden egyes képviselő az egész nemzet képviselőjévé.

A régi tartományok megszüntetésével az országnak pusztán fejszám szerinti kerületekre való felosztása képezte az egyenlőség elve megvalósitásának alapját, melyekben a polgárok csak mint összeszámlálandó egységek a közakarat megalakitására szerepelnek. De a régi tartományi beosztás megszüntetésével czélozta ő az utasitási rendszer kizárását is. A régi kerületek mindegyikének a történeti mult, a szokások, a jog és az érdekek közössége külön jelleget adott; küldötteik a kerület küldötteinek tekintetnek, a kik utasitásaikhoz képest képviselik érdekeiket, szószólói kivánságaiknak. Ennek jövőre meg kellett változni, ha a nemzet a fejszám elvének alapján csupa egyenlő részekre osztatik. De az utasitásnak meg kellett szünni azért is, mert ha a képviselő nem a kerületet, hanem az egész nemzetet képviseli, lehetetlen, hogy egy kis rész (a kerület) akarata ellenkezésbe jöjjön a nemzet akaratával.

Sieyès álláspontja a nemzetgyülés megalakulásában és későbbi magatartásában talál érvényesülést, mely (1789. decz. 22-iki határozatával) megtiltja a választóknak, hogy a képviselőknek kötelező utasitásokat adjanak,

felhiván őket, hogy óhajaikat közvetlenül a törvényhozó testülettel közöljék. Az 1791-iki alkotmány jelentette ki azután, hogy a département-okban választott képviselők nem az illető departement, hanem az egész nemzet képviselői s mint ilyenek, utasításokkal meg nem köthetők. A későbbi franczia alkotmányokban (1795., 1848.) ismételt ezen elv rést tört magának a franczia minta után a többi európai államok majdnem valamennyi alaptörvényébe is.

A közhatalomnak az egyesek hatalmából való összetételét, a Rousseau-féle eszmék részleges valósitását állitja elénk a *lengyel alkotmány* 17. századi képében. A tartományi lovagok által választott követek (nuntii terrestres) már a 15. században puszta ügyvivői az ország e mind nagyobb önállóságra szerttevő területi részeinek, szorosan kötve utasitásaikhoz; nem az egész országnak, hanem az egyes vidékeknek képviselői (terrarum universarum regni nuntii). A képviselet megalakulása lehetetlen volt a külön érdekek ez uralma, e partikulárismus, az összlét e hiánya mellett, melyet **Hüppe** találón úgy jellemez, hogy a lengyel alkotmány nemzetközijogi államjoggá lett. (*A lengyel alkotmány története.*) Ehhez járult a *liberum veto*, mely az országgyülés egyetlen tagjának megadta a jogot az országgyülés működésének felfüggesztésére, mely a határozás jogát nem a többségbe, hanem valósággal az egyes képviselőbe helyezte; továbbá a tartományok ama joga, hogy az országgyülési határozatok csak akkor érvényesek az illető tartományra, ha általa utólag elfogadtatnak, a mi az országgyülést valódi „nemzetközi kongresszussá" (Hüppe), küldötteiket végérvényesen mit sem végezhető meghatalmazottakká tevé.

Nem csoda, ha a lengyel alkotmány, követeinek e szigoru utasításhoz kötöttségével, a határozati jognak tőlük megvonásával **Rousseau** helyeslésével találkozott (*Considérations sur le gouvernement de la Fologue 1. és 7. fej.*)

Az amerikai felfogás, ámbár a népszuverénitás álláspontján áll, nem ismeri a képviselőknek utasitáshoz kötöttségét Az unió alkotmányának megállapitása ugyan külön e czélra választott képviselők, azok conventionjei által történt, jövőben is ez az alkotmánymódositás utja s igy miután csak oly képviselők választatnak meg, kikkel választóik az alkotmányi kérdésekben egyetértenek, ez követve az utasitás hatásával látszik birni. Mindazáltal sem az unió, sem az egyes államok alkotmánya a képviselőnek utasitással ellátását meg nem engedi.

Hazánk 1848 előtti közéletében a követek utasitása a nemzet (illetve a megyebeli nemesség) a szuverén hatalomban való részesedésére találtatik szükségesnek, majd az alsóház túlsulyának megvédésére a felső házzal szemben (*Desewffy, Kölcsey*). Ellenben felszólalt az ellen már **Hajnóczy**, a mult század végének kiváló publicistája, (*De comitiis Regni Hungariae stb. 1791.*) mondván, hogy az utasitások eltörlendők, mert a képviselet lehetőségének alapja az általános nemzeti érdekek eszméje, az utasitások pedig csak a rendi külön érdekek fentartására valók. (L. *Concha. A kilenczvenes évek reformeszméi és előzményeik.*)

6. §. A képviselet szervezete. (Egy vagy két kamara.)

A képviselet szervezetének első kérdése, hogy egyetlen házból álló törvényhozó test gyakorolja-e a törvényhozást, vagy a képviselet két házra oszolva lássa el ezen funktiót. Tehát egy- vagy két kamara fogadtassék-e el?

A törvényhozó szerv kettéválását, felsőház létét magukban nem indokolják azok a tekintetek, melyek az országos határozatok alaposabb kimunkálását követelik, mert ha csak az volna a rendeltetése a törvényhozószerv kettéválásának, hogy alaposabb megfontolás után keletkezzék az államí szuverén akarat, az elhamarkodás kizárassék, vagy hogy az egyetlen kamara zsarnoki irányának eleje vétessék, mindezen czélok elérhetők más uton is, ezért még nem következik logikus, az államélet természetéből levezetett szükségességgel, hogy a törvényhozó szerv két ágra választassék szét és egy alsó-, vagy képviselőház, továbbá egy felső- vagy főrendiház szerveztessék.

A törvényhozó szerv kettéválásának, tehát a felsőháznak szükségességét helyesen, meggyőzőleg csak az állam és társadalom viszonyának, s az egyetemes jó megvalósulása feltételeinek beható szemléletéből lehet levezetni.

Az egyetemes jó, melyet az állam törvényhozásában megvalósitani akar, megkivánja, hogy a nemzeti akarat kiképzésében a társadalom minden mérvadó eleme résztvegyen, mindezen elemek hozzájárulásával keletkezzék az, mert annál teljesebb, tökéletesebb lesz, minél inkább vétetnek benne tekintetbe az állam összes mérvadó elemei. Az államilag egyetemes jó megvalósitására irányuló akaratnak szervében: a parlamentben fejlődni, tökéletesedni kell és e tökéletesedésre, kiegészitésre való a két kamara-rendszer, a felsőház. Ha ugyanis az államban bizonyos osztályok, rendek vannak, a kikről akár nagyobb szellemi fölényük, akár nagy vagyonuk, történeti multjuknál fogva joggal feltehető, hogy az államakarat e tökéletesedéséhez, fejlesztéséhez önállóan, külön résszel hozzájárulni fognak, ezen elemeknek külön részt kell adni az állami akarat kifejlesztésének processusában, őket a törvényhozó szervnek egy külön házában kell egyesiteni az állami érdekből kifolyólag, mely a tökéletesség felé tör az állami szuverén akaratban.

Szükség van a felsőházra, monarchiában úgy, mint demokratiában tehát azért, mert maga az állam alzatául szolgáló társadalom számtalan ellentétek tömege lévén, sokkal nagyobb

a valószinűsége annak, hogy az az állami akarat, mely a kettévált törvényhozó szerv megegyezésének kijelentett eredménye, a minden ellentéteket kiegyenlitő s azok fölé emelkedő egyetemes jó eszméjének megtestesitése lesz, mint hogyha a nemzeti akarat csak a társadalom és állam különböző akaratirányainak kifejezésére nem annyira alkalmas egyetlen szervben formáltatik meg. Sokkal nagyobb valószinüség az állami akarat tökéletességére, ha ez azon elemek önálló, külön közremüködése által fejlesztetik, melyekből az államéletbeni gyakorlottságuknál fogva ezen tökéletesités feltehető.

A felsőház szükségét tehát nem lehet kétségbevonni mindaddig, mig az államnak alapjául szolgáló társadalom különböző osztályokra, rendekre való tagolódást mutat, mig ezen osztályoknak megkülönböztetett állami és társadalmi nyomatéka van. Mert ha az állam természete nem is követeli szükségképen a törvényhozási szerv kéttéválását, követeli ezt a társadalom természete, szerkezete, mely az állampolgárok sokféle osztályaiból alakul egy egészszé.

Szükség van felsőházra továbbá azért, mert szükség van az államban oly ellensulyozó tényezőkre, melyek a párturalom tulzásait s a parlamenti többségek mindenhatóságát szeliditik. Ily ellensulyozó tényezők lehetnek egyrészt társadalmiak (a népjellem, a politikai öntudat és belátás magasabb foka, a közvélemény ereje stb.), másrészt az alkotmány által megállapitott mérséklő hatalmak (felsőház és az akár örökletes, akár választott államfő).

Megjegyzendő azonban, hogy a felsőháznak valami külön feladat, külön érdekek védelme nem tulajdonitható. A felsőházban nem lehet se a királyság védelmének eszközét látni a néppel szemben, se a felsőbb osztályok, rendek védelme a népies többséggel szemben nem képezheti külön feladatát.

De nem állhat feladata abban se, hogy az államfejlődésben a rohamos, meggondolatlan haladásnak akadályozója legyen, az egyoldalu konservativ iránynak érvényesitője, a hagyomány ápolója, mert az ellhamarkodást a törvényhozásban meg lehet akadályozni más uton is, (a törvényhozó szervben a szuverén akarat létrejöttére vonatkozó szabályok által) a csökönös konzervativ iránynak, maradiságnak pedig nincs jogosultsága, ha a nemzeti élet szükségeivel ellentétbe jött és a hagyomány értékét a nemzeti élet folyásában a népképviselet is tartozik kellőleg számba venni. Történeti előzmények (I. Napoleon sénat

conservateur-je és III. Napoleon senátusa) nyomán állittatik végül oda a felsőház, az alkotmány alapelvének őre, fenntartója, biztositója gyanánt.

Mindezen különleges feladatok a felsőháznak nem tulajdonithatók, hanem feladata abban áll, hogy az állami akaratkifejlődés tökéletesitője, kiegészitője legyen.

A képviselet megosztása mellett és ellen szóló okokat **Bentham** fejtette ki a legalaposabban. (*Essay on Political Tactics*, *Works II.* —) A képviselet megosztása ugyanis szerinte azt a bajt szülheti az államban: 1. hogy az összképviselet kisebbsége győzhet esetleg annak többsége felett; mert ha az egyik ház túlnyomó többséggel, (vagy esetleg, a mi szintén nem lehetetlen, egyhangúlag) fogadott el valamely javaslatot, a másik ház pedig egyetlen szavazattöbbséggel azt elvetette, ez esetben a kisebbség uralkodik a többség felett; 2. a megosztás különböző czélzatoknak, osztályérdekek érvényesülésének szerezhet túlsulyt, ellentétben az egész nemzet érdekével; 3. a kettéválás mellett nagyobb tért nyerhet a végrehajtó hatalom vagy a fejedelem jogosulatlan befolyása a képviseletre, mert e végből elég, ha az egyik rész többsége biztositva van; 4. a kettéválás mellett mindegyik ház meg van fosztva azon teljesebb tájékozódástól, felvilágositásnyeréstől a javaslatokra nézve, mely megszerezhető lenne az együtttanácskozás által; 5. hátráltatja a törvényhozás munkáját, késedelmessé teszi, mert egyszerre nem foglalkozhatik mindkét ház ugyanazon javaslattal; 6. a törvényhozás két háza közt vita, surlódás foglalhat helyet; 7. a kezdeményezést két kamara mellett rendszerint csak az egyik gyakorolja, a másik egyszerü ellenállásra, tagadásra van utalva; igy e másik jelentőségében alábbszáll, jelentősége lassanként egészen megsemmisül. Vagy pedig az állami élet szükségei iránti érdektelenség, közöny lesz ennek eredménye a másik kamarára nézve.

Ellenben a két kamara-rendszer mellett szólanak: 1. javaslatok alaposabb megvitatása, az elhamarkodás meggátlása, annál az elvnél fogva, hogy négy szem többet lát kettőnél; 2. előnye a két kamara-rendszernek, hogy az egyetlen testület könnyen zsarnokivá váló, a népben helyet foglaló muló áramlatok behatása alatt erőszakos irányú hatalmát lehetetlenné teszi. Ez esetben u. i. egyik ház fékezője lesz a másiknak; 3. ha csak egy kamara van egy nagyobb államban, annak vagy túlsok tagja lesz, a mi a tanácskozás sikerére veszélyes, vagy pedig kevesebb tag foglalhat abban helyet, mint a mennyi elégséges volna arra nézve, hogy az állampolgárok összeségében a hozott törvény azon meggyőződéssel fogadtassék, miszerint az a képviselet elegendő száma mellett, tehát az egyetemes érdek minden oldalú figyelembevételét biztositó módon keletkezett.

Az egy kamara-rendszernek főleg a mult század végi francziák voltak hivei, kik azt államéletükben akkor meg is valósitották. Igy **Sieyès** az, ki különösen az egy kamararendszer mellett harczol, mondván, hogy a törvény a nép akarata; a népnek nem lehet ugyanazon időben két különböző akarata ugyanazon tárgyban; ezért a törvényhozótest, mely a népet képviseli, lényegében csak egy lehet. **Franklin,** az amerikai unió alapítóinak egyike, ugyanazon alapból indul ki, midőn azt mondja, hogy a két kamarás rendszer olyan, mint egy szekér, mely elől és hátul be van fogva és a melyet

a lovak két egymással ellenkező irányban húznak. De talán leghevesebb pártolója az egy kamara-rendszernek **Gambetta** volt, ki főleg 1873-ban tartott beszédében kelt ki a két kamararendszer visszásságai ellen. Ilyenek még *Louis Blanc, Vacherot*, általában mindazok, a kik a demokrácziának túlzó hivei. Nálunk **Schvarcz** *Gyula* hazai tudósunk volt az, ki a felsőház feleslegessége mellett szállt sikra („*Államintézményeink és a kor igényei*" cz. művében.)

A két kamararendszer védőivel a mult és jelen száz franczia irói közt találkozunk. Igy **Montesquieu,** ki az angol előkép után indulván, a két kamararendszer hivei közé sorakozott (*L'esprit des lois*, XI. könyv, 6. fej.) ámbár nem valami mélyreható indokolással, mert előtte csakis az angol lordok háza lebegett, midőn a felsőház szükségességét védelmezte. Ő ugyanis abból indul ki, hogy mivel vannak az államban nagy vagyonú, történelmi név által kitünő családok, magas hivatalt viselők, tehát van u. n. születési, hivatali és pénzarisztokráczia, ennek szükségképen külön képviseletet kell adni a törvényhozásban, nehogy a fennálló rend ellenségeivé váljanak, nehogy befolyásukkal azt megdöntsék. Montesquieu szerint tehát a független vagyonukból élő osztályokat a felsőházban kell egyesíteni, a munkával kenyérkereső osztályokat pedig az alsóházban..

De ezen felül szerinte szükség van a felsőházra még azért is, mert a születési főnemesség, mely abban (az angol minta szerint) kiváló helyet foglal, természetes közvetitőül kinálkozik a fejedelem és a nép között, válságok idején tehát ettől lehet várni a monarchia megvédését, mely szerinte arisztokráczia nélkül nem képzelhető. A nemességből álló felsőház ugyanis mint közvetitő testület, meggátolja egyfelől abban a fejedelmet, hogy uralma despotizmussá váljon, másrészről azonban nem engedi, hogy a népszabadság féktelen, a monarchiát magával sodró demokrácziává fajuljon. Montesquieu ez eszmefejtésének értékét alászállitja az, hogy meglehetős ellenmondásba keveredik, azt mondván később, hogy a nemesség szokásos tudatlansága, kényelemszeretete, érdektelensége mellett a közügyek iránt még más testületek is szükségesek a törvények fentartására (és itt a régi parlamentekre gondol). — Montesquieu az angol lordok-házának, az angol arisztokrácziának egyoldalu szemlélete által volt elfoglalva. Ha Angliában a főnemességnek ily jelentősége, ily szerepe volt, ez a történeti fejlődés eredménye, egy tényleges államéleti viszony, de nem következés, hogy e feltételezések minden más arisztokrácziára állanak. Az előkelőséget és gazdagságot pedig, egyedül mint olyat, nem tehetik és nem is teszik az államok külön tényezővé a a szuverén akarat kiképzésének munkájában, mert ez a plutokráczia egyoldalu uralmának bevezetése lenne. Az angol arisztokráczia, a lordok az állami életbeni jártasság kiváló fokának vélelme mellett történeti jelentőségük szerepük, a társadalomban elfoglalt sulyuk, jelentőségük révén tétettek a nemzeti akarat külön tényezőivé. Hiánya továbbá az is, hogy ő a felsőházban külön érdekek védelmi eszközét látja. Montesquieut követve tanitják *De Lolme, Blackstone*, majd a jelen században *Guizot*, hogy örökös főnemesség nélkül nem tarthatja fenn magát egy monarchia sem.

A demokratikus tulzások ellenében, az egyetlen kamara diktaturája ellen, kivánja a felsőházat **Royer-Collard** (i. m.), mig **Laveleye** (*Les formes de gouvernements dans les sociétés modernes*) azt hangsulyozza, hogy a törvényhozáshoz tudomány és tapasztalás kell, következetesség az állam fenntartásra,

bizonyos konzervativ szellem által mérsékelt józan reformirány, ezért kell a törvényhozásnak oly berendezése, mely e czélt biztositja. Azonban leglelkesebb szószólója a két kamararendszernek e század elején **B. Constant,** (*Cours de politique constituonelle 1820.*) a ki a szuverén határozatok kellő megérlelése, az elhamarkodás és önkényüség kizárására tartja szükségesnek a felsőházat. Ezen követelménynyel szemben mindazok a rendszabályok, melyek az egyetlen kamara munkájának elsietése ellen be szoktak hozatni (a kétharmad többség vagy épen az egyhanguság követelése) mind csak illuzórius értéküek. **Tocqueville** pedig (*De la Démocratie en Amerique*) épen a demokráczia érdekében védi a két kamararendszert és azt a politikai tudomány egyik legfőbb alaptételének, axiomájának nevezi.

Hazai irodalmunkban Br. **Eötvös** tárgyalja e kérdést behatóan (*A XIX. század uralkodó eszméi*, II. köt.) és elismervén a két kamara-rendszer szükségességét, a felsőház feladatát abba helyezi, hogy a demokratiának a számszerinti többség korlátlan uralmára törő irányzatát meghiusitva „a pillanat valódi és képzelt szükségeinek rohamában a történeti jogot képviselje". (I. m. 174. l.) Vagyis szerinte minél szabadabb, demokratikusabb az alkotmány, annál inkább szükség van arra, hogy a jelen kivánatainak szószólójául tekintendő népképviseleti gyülekezetekkel szemben megfelelő intézmény által „a multnak is megadassék, a mi illeti", a felsőház az államban a conservativizmust képviselvén, ekként a mult és a jelen között közvetitő legyen. (I m. 176. l.) Monarchiában ezenfelül még az államforma fennmaradására is nélkülözhetlen feltételül kell a felsőházat azért tekinteni, mert magának a királyságnak legerősebb alapját szintén a történeti jogban kell keresi, s mert a királyság előnyeinek kútforrásául szolgáló örökösödési elv nem lesz a kellő szilárdságú, ha csak kivétel gyanánt egy esetben alkalmaztatik. (I. m. 178. l.) Eötvösnek ezen álláspontja teljes egészében el nem fogadható. A történelmi jog képviselete ugyanis a felsőháznak legfeljebb csak kiválólag aristokratikus, illetve örökösödési szervezete mellett tehető feladatául, mely szervezet mellett Eötvös a sok századost tapasztalásra utal, hogy „a népválasztás, vagyis a korlátlan haladás, vagy legalább szüntelen változtatás elve csak ott szült az államra nézve üdvös eredményeket, hol az örökösödés, vagyis az állandóság elve mérséklé". (I. m. 179. l.) De ma, midőn az örökletes szervezetű felsőházakat mindinkább eltünedezni, vagy legalább ezen szervezeti elvet más szervezeti alapok vegyítése által jelentékenyen módositani látjuk, nem képezheti a felsőházak feladatát egyedül a történeti jog képviselete. A történeti jog se jelent alapjában egyebet a kiválóság vélt jelénél, s a hozzá füződő örökletességnek, mint ilyennek, a felsőház alapjául való kizáró elismerése a modern államfejlődés által már meghaladottnak tekinthető.

7. §. A törvényhozó szerv egybeállitása.

A képviselet helyes müködése, a szuverén akaratelhatározások helyes létrejötte a képviselet tagjai számának megfelelő megállapitását követeli.

A törvényhozó szerv tulságos nagy számból ne álljon, de igen kis számú se legyen. Hogy a parlament a szuverén akarat

kiképzésének helyes szerve lehessen, tagjai számának arányban kell állni magával a nemzettel, az állampolgárok összegével. Szükséges ez már abból a szempontból is, hogy a hozandó határozatok az államtagok által, minden oldalróli alapos megvitatásuk feltételezhető lévén, megnyugvással fogadtassanak, szükséges a helyes közszellem kifejlődhetése szempontjából, de azért is, nehogy egy kis számu képviseletet a végrehajtó hatalom könnyen hatalmába, befolyása alá kerithessen.

A túlnagy számnak ellene szól az, hogy egy igen sok tagú testületben a komoly, higgadt tanácskozás kevésbbé lesz elérhető, nem az érvek, hanem a szenvedélyek fognak uralkodni. Különben túlsok tagból már csak azért se állhat a képviselet, mert annak hivatása, a szuverén akarat kiképzésére az állam polgárai közül az arra hivatott érdemes, kiváló elemeket kikeresni, már pedig ilyenek tulnagy számú parlamenthez szükséges számban egy bármily fejlett államban se találtatnak, a középszerüség nevelése pedig (melyre a parlamenti rendszer ugyis hajlandóságot mutat) nem áll az állami érdekben.

Két kamara rendszer mellett a képviselet tagjainak száma rendszerint nagyobb az alsó-, képviselőházban, mint a felsőházban. Oka ennek az alsóháznak rendszerint kiterjedtebb müködési körén kivül az, hogy miután az államnak a szuverén akaratra való befolyásra való nevelés utján, a választók számának emelésére kell törekedni és a tapasztalat szerint ez a fejlődés folyamán mindenütt be is következik, ennélfogva már a választók számának folytonos emelkedése is a képviselők nagyobb számára vezetett.

De arra nézve, hogy a felsőház tagjainak száma mily arányban álljon az alsóház tagjainak számához, általános szabályt felállitani nem lehet. Nem lehet pl. azt mondani, hogy a felsőház tagjainak száma csak félannyi legyen, mint a képviselőházé. (Belgium.) El kell azonban általában a kisebb számot fogadni a felsőházra.

A képviselet, tehát két kamararendszer mellett az alsó- és felsőház, egybeállitásának alapjai:

1. az illetők által elfoglalt *állás*, hivatal, amennyiben az állam alkotmánya bizonyos állásokkal a parlamenti tagságot mint velök járót összekötheti, (és ez nemcsak a felső kamarára nézve foglalhat helyet, bár leginkább itt látszik érvényesülni, hanem az alsóházra is).

2. a *kinevezés* az államfő részéről, mely szervezési mód szintén érvényesülhet az egy kamararendszernél is (felsőház hiányában) és végül mint szervezési mód emlitendő

3. a *választás*, ugy az alsó- mint a felsőház tekintetében. A választás pedig vagy *a) népválasztás*, vagy *b) kooptáció*. Az elsőnél a szavazati joggal biró állampolgárok jelölik meg a képviselet tagjait; a másiknál, mely csak két kamararendszer mellett foglalhat helyet, a törvényhozó test saját tagjai sorából választja meg a törvényhozó szerv másik ágát, mely mint felsőház szerepel (Norvégia).

8. §. Az alsóház egybeállitása.

Az alsóházban helyet foglalhatnak egyes képviselők az általuk viselt állás, hivatal alapján is, és képviselői jellegükön ez változást nem gyakorol, feltéve, hogy ennek daczára nem egyes külön érdekeket, hanem az egyetemes állami érdeket, az egyetemes jót képviselik.

Az alsó- vagy képviselőház egybealkotásának tulnyomó módja azonban a választás. A választás arra való, hogy egyes erre alkalmas elemek a nemzet egyeteméből kiszemeltessenek, a kik ennélfogva polgártársaik bizalma (de nem megbizása) folytán gyakorolnak szuverén jellegü funkcziót, gyakorolják a törvényhozás jogát, teljes függetlenségben azoktól, a kik bizalmának törvényhozói funkcziójukat köszönik és erkölcsi kötelezettséggel csupán az állami érdekeknek, az állami jó követelményeinek.

A választás épen azért tétetik az alsóház egybeállitási főmódjául, mert általa az egész társadalomnak befolyás biztosittatván a szuverén akaratra, legnagyobb biztositékot nyujt arra nézve, hogy csakugyan olyanok fognak kiszemeltetni a törvényhozó hatalom gyakorlásában való részvételre, a kik erre érdemesek, kiktől el lehet várni, hogy egyrészt az állami, az egyetemes érdek helyes felismerésére alkalmasok, másrészt hogy valóban ezen helyesen felismert egyetemes érdek valósitására is fognak törekedni, minden melléktekintet nélkül, egyedül az állam egyetemes javát, a salus publicát tartva szem előtt.

De a mint a képviselet lényege nem abban áll, hogy tagjai a társadalom szabad közremüködésével határoztassanak

meg, választassanak, hanem abban, hogy az egyetemes, állami jónak minden államtagra való egyformasága elismertessék s ezen állami jó megvalósitása nyerjen szervet benne, bármily czimen, bármily jogalapból foglalnak aztán abban helyet egyes tagjai (a mi tagjainak választás utján való meghatározása mellett leginkább elérhető), ép igy tévedés lenne azt hinni, hogy minden törvényhozó testület már annál fogva, hogy tagjai választatnak, szorosan képviseletinek tekinthető. Képviselet csak annyiban, amennyiben a minden államtagra egyformán érvényesülő egyetemes jót képviseli. Igy a rendi képviselet, bár tagjai választatnak, fenti értelemben képviseletnek nem tekinthető.

A képviseletnek választás utján való egybealkotására az általános elv az, hogy az ország bizonyos számu választókerületekre osztatván, minden kerület egy képviselőt küld, mely képviselő azonban nem a kerületet, nem annak külön érdekeit, hanem az egyetemes állami érdeket szolgálja.

Óvakodni kell igen nagy, sok számu választót magukban foglaló kerületek alakitásától; ez a képviselői tisztre legalkalmasabb egyének kiszemelését megnéheziti, mert az igen nagyszámu gyülekezeteknek gondolkodása, átlagos megitélési képessége sokkal alacsonyabb szinvonalú annálfogva is, hogy nagyobb tere van a megtévesztéseknek, üzletszerü választáscsinálók müködésének.

E mellett a kerületek megalakitása szempontjából a helyes elv az, hogy azok igen nagy különbségeket ne mutassanak, illetve nagyjában lehetőleg egyenlő számú választókat foglaljanak magukban, mert ha az egyik kerületben a választók száma igen kevés, a másikban ellenben igen sok, akkor ez által az az elv szenved csorbát, hogy a képviselet a társadalom minden arra alkalmas tagjának befolyása utján keletkezzék, illetőleg ezen befolyásnak egyenlő érvényesülése nem idéztetik elő. Igen nagy választókerületek alakitásának ellene szól még az is, hogy megnehezittetik a szavazatjog gyakorlása, a mit pedig az államnak épen ily külső berendezések helyes eltalálásával is előmozditania kell.

De épen mert a képviseletben azt tüzzük czélul, hogy a társadalom önjogú elemeinek közremüködésével keletkezzék az állami szuverén akarat, mert a képviseletnek feladata a törvényhozótestületben, a nemzet ezen gondolkodó és határozó szervében a nemzetiésznek mennél nagyobb érvényt szerezni, ennélfogva szükséges, hogy ott, hol nagyobb a valószinüsége annak,

hogy az állami szuverén akaratot jobban felfogni, megérteni, kimunkálni képes organumok találtatnak s másrészt maguk az ezen organumokat kijelölők is az állami, egyetemes érdek feletti itéletformálásnak bizonyos magasabb fokára képesek, ott már az állampolgárok kisebb száma legyen feljogositva képviselőt választani, vagyis hogy ily esetben viszonylag kisebb választókerületek alakittasanak. (Igy a városokban, hol vagy egy aránylag csekélyebb számu választót magában foglaló városi kerület külön képviselőküldési joggal ruháztatik fel, vagy amennyiben a város nagyobb, több választókerületre osztatik fel.)

A tiszta fejszám szerinti beosztás, vagyis annak megállapitása, hogy a választóknak minden, bizonyos számú polgárt magában foglaló csoportja egy képviselőt választ, tehát annyi választókerület van, a hányszor találtatik ezen megállapitott szám az egész ország lakosságában, a szélső demokraczia rendszere (a mint ezt látjuk az 1793-iki franczia köztársasági alkotmányban, mely egyszerüen megállapitotta, hogy minden 40,000 lakos egy képviselőt választ; avagy a svájczi köztársaságban, hol a második kamarába minden 20.000 lakos után egy képviselő választatik).

A választókerületek beosztásánál e mellett arra kell különösen ügyelni, hogy azok lehetőleg homogén társadalmi elemeket foglaljanak magukban. Igy helytelen volna mezei és iparüző helyeket, vagy falusi és városi kötelékeket egy választókerületben egyesiteni. Épen helytelen pedig az oly beosztás, mely bizonyos társadalmi elemnek, csoportnak mesterkélt túlsulyt igyekszik biztositani. A választókerületek beosztása e mellett a nemzetiségi államnak vagyis amelyben az uralkodó népnek csak az államéletre való rátermettség, hivatottság, felsőbbség tekintetében van túlsulya az ugyanazon államban élő többi nép felett, de nincsen kellő számbeli ereje, a többi népek ama törekvésének elnyomására, hogy az államéletet saját felfogásuk szerint is alakitsák, — megfelelő eszköz lehet arra, hogy az egyes nemzetiségek törekvését az államéletnek saját felfogásuk szerinti alakitására ellensulyozza, a nemzetiségi vidékeken viszonylag nagy választókerületeket alakitván, a nemzetiségi képviselők számának csökkentése végett.

Abból, hogy a választókerületeknek lehetőleg homogén társadalmi elemeket kell magukban foglalniok, következik, hogy nem helyes pusztán a meglevő közigazgatási beosztást venni alapul e tekintetben, ugy hogy a választókerületek ahhoz si-

múlnak. Ez elvi kifogás mellett csak másodrendü ama szempont, hogy ha a választókerületek beosztásánál a közigazgatási beosztást vesszük alapul, a választók nagyon is alávetve maradnak a hatalmi, hatósági befolyásolásnak.

A hol választó-osztályok vannak, ottan a választókerületek annyi választó testre szakadnak, a hány ilyen választóosztály van.

9. §. A felsőház egybeállitása.

A felsőháznak feladata lévén az állami egyetemes jó kimunkálásának biztositására önállóan közrehatni, egybeállitásának olyannak kell lenni, mely ezen czélt elérhetővé teszi. A felsőház e feladatának: a nemzeti akarat kiképzésében önálló, számottevő, hatályos részszel birni, nem fog megfelelhetni, ha a második kamarának puszta ismétlése lesz, ha csak mechanikus rész a törvényalkotás gépezetében. Ezért főelvül kell szolgálni, hogy a felsőházat olyan elemekből kell összealkotni, melyektől várhatni, hogy az állami jóról vagyis az emberi eszmének bizonyos adott időpontbani követelményeiről tisztult fogalmaik vannak, melyek az állami élet irányának meghatározásához valóban értékes elemmel tudnak hozzájárulni s a szuverén akaratelhatározás kiképzésénél e képességüket a törvényhozó szükséges függetlenségével érvényesithetik, a minek a hazafi érzülettel párosult jártasság az állami dolgokban és egyéni függetlenség a főfeltétele.

A felsőház szervezési módjai:

a) leszármazás (az uralkodóház tagjai és a főrend);

b) kiváló állami, hivatali állás;

c) az államfő részéröli kinevezés;

d) választás.

Helyesen ezen szervezési módok egyike se alkalmazható kizárólag. Majd az örökletes elem, majd a választási fogja a felsőház jellegét megadni, vagy esetleg kizárólagos szervezési módként is alkalmaztatni az állam alapiránya szerint. A monarchiák első kamarái rendszerint főrendi háznak (lordok, urak háza), a demokratikus jellegü államokéi pedig (melyek egyébiránt monarchiák lehetnek, Belgium) senátusoknak neveztetnek.

a) Az uralkodóház teljes koru tagjainak felsőházi tagságát nemcsak a kiváló származás és vagyon (mely alapon már magában nem lehetne őket a felsőházban mellőzni), hanem az államéletbeni különös nyomatékuk magyarázza.

A kiváló, arisztokrata családból való származás méltán egyik helyes alapja a felsőház szervezésének, amennyiben e családoknak a nemzeti élet fenntartásában, fejlesztésében a multban kiváló szerep jutott, nevükhöz kiváló történelmi érdemek, emlékek füződnek. A nemzeti élet küzdelmeiben szerzett érdemök, ez alapon nyert nagy társadalmi nyomatékuk, melyet rendszerint állandó vagy vagyonuk is fenntart, követelik, hogy önálló rész adassék nekik az állami akarat kiképzésében.

Monarchiában ezen felül a kiváló családoknak azok felsőházi tagságában nyilatkozó megkülönböztetettsége alkalmas kapocs, közvetitő átmenet az örökjogon uralkodó dynasztia oly magas állása és a nép között, mert az uralkodónak a történeti jogban gyökerező nagy hatalma sokkal elfogadhatóbbnak tünik fel, ha közte és a nép közt egy örökös méltóságu, az állami élet legfőbb jelenségében: a törvényhozásban is kiváló részszel biró rend létezik.

Követeltessék-e tagjaiktól meghatározott nagy vagyon birtoka (cenzus, bizonyos minimális jövedelem, adófizetés kimutatása) a főrendi családból való leszármazáson kivül vagy sem, oly kérdés, melyet a főrendnek bizonyos államban elfoglalt általános helyzete, vagyoni viszonyai szerint kell eldönteni. Ily korlátozás ugyanis mellőzhető ott, hol a (különben is kisebb számu) főrendi családok átlag ősi vagyonuk élvezői, mig ha a főrend lényeges különbségeket mutató vagyoni viszonyai annak társadalmi nyomatékára is befolyást gyakoroltak, inkább helyén lesz bizonyos minimális vagyon birásának kimondása. (De csakis ez utóbbi szempontból, mert egy nagyiparos, nagy vállalkozó főrend, kinek kellő vagyoni képesitése megvan a felsőházi tagságra, törvényhozói függetlenségében lekötöttebb lehet, mint esetleg egy kisebb vagyonú, ki a képesitésnek meg nem felel.) Végül a felsőházi tagságnak a főrendi család első szülötteire való korlátozása csak ott foglalhat helyet, hol az intézményt a pozitiv államjogi rend és az örökösödési törvények megfelelő rendje támogatja (Anglia), amennyiben ugyanis ez esetben a főrendi családok egyes tagjainak társadalmi sulya is e szerint igazodik.

De se a történelmi nevezetességü, hazafiui érdemeket szerzett ősöktől való leszármazás, se az állandó nagy vagyon birtoka magában még nem biztositja tulajdonképen ama tulajdonok fennforgását, melyek az ily családok tagjainak a törvényhozó hatalomban való önálló részesedését indokolják és igy az örökletesség, kiváló családból való származás (akár a vagyoni minősültséggel kapcsolatban, akár a nélkül) csak ama feltétellel fogadható el a törvényhozó hatalombani önálló részesedés alapjául, ha amaz érdemesültség, az állami élet folyamatának ama magasabb belátása, melynek jutalmaként az örökletes főrendiség jelenkezik, az utódokban is feltalálható, tehát ha a főrend tagjai, távol egyoldalú osztályszempontoktól, exkluzivitástól, képesek egyoldaluságra törő hajlamaikat a közjónak, a nemzeti élet követelményeinek alárendelni.

b) A kiváló állami, hivatali (egyházi, magasabb közhivatali, tudományos testületi) állás felsőházi jogosultságának alapját szintén az képezi, hogy az ily kiváló állást elfoglaló egyén, ki a nemzeti élet bizonyos részletének irányitására rendszerint mérvadólag foly be, már ezen kiváló állami állásánál, az azzal összekötött teendők fontosságánál fogva a nemzeti élet követelményeiről oly tisztult felfogással rendelkezik, melynél fogva figyelmen kivül nem hagyható akkor, midőn épen arról van szó, hogy a többféle részvéleményből, akaratból, mely a képviselet egyes tagjainál feltalálható, az egységes állami összakarat létrejöjjön. De az állásnak, hivatalnak, melyhez a felsőházi tagság kapcsoltatik, olyannak kell lenni, hogy az a nemzeti élet szervezetének bizonyos önálló részét képviselje, lehető függetlenségben a végrehajtó hatalomtól, nehogy képviselője ennek eszközévé sülyedjen a törvényhozásban, s nehogy másrészt az államigazgatás érdeke sértethessék az által, hogy bizonyos állások betöltése az illetők várható felsőházi magatartására való tekintettel történjék.

A főpapság felsőházi tagságát különösen az államfejlődésben tanusitott kiváló szerepe, (melynél fogva némely államban, igy hazánkban, egyenesen köteleztetett a fejedelem, hogy főképviselőjének tanácsával éljen nagyfontosságú államügyekben) a benső, válhatlan kapcsolat, mely az ember egész, és igy állami, országló élete és a hit, a vallás közt fennforog, indokolják.

c) Az államfő részéről kinevezés mindenesetre csak egyik szervezési módként jöhet figyelembe, még ha meg van is állapitva, az ilykép kinevezendő felsőházi tagok száma; akár

meg vannak határozva az államfő részérőli kineveztetés feltételei (hosszabb időn át viselt alsóházi tagság, meghatározott szolgálati idő kitöltése bizonyos főbb állami vagy önkormányzati hivatalokban stb. vagy épen meghatározott vagyoni képesités bizonyos minimális adófizetés alakjában), akár szabadon választhatja meg az államfő a kinevezendőket.

Az államfő részérőli korlátlan kinevezés ugyanis semmivé teheti a felsőház törvényhozói függetlenségét, mert a kinevezés a kormány ajánlatára történvén, meg nem engedhető befolyást biztosit a végrehajtó hatalomnak s az állami élet folyásának egy bizonyos irányban való megkötését segitheti elő oly kormány javára, mely létalapját talán már elvesztette. Ezért a kinevezés csak ugy fogadható el, ha a kinevezhetők száma korlátolt, a többi tagok számánál jóval kisebb, ki lévén igy zárva annak lehetősége, hogy a végrehajtó hatalom saját pártjabeli felsőházi tagok előteremtésével (pair-schub) biztositsa javaslatai elfogadását.

Ily módozatok mellett a kinevezés értékes szervezési mód lehet, amennyiben lehetővé teszi oly elemeknek (a közélet bármely terén szerzett érdemeik, tudományos, irodalmi, művészeti, katonai, gazdasági téren szerzett kiválóságuk révén) helyetfoglalását a főrendiházban, kik különben tekinteten kivül maradnának. Már pedig az államiság az ember életét egyetemesen, minden oldaláról karolja fel a közre irányuló viszonylataiban, kell tehát, hogy szuverén akaratelhatározásánál annak minden oldalú szükségleteiről értesülést szerezzen, hogy szuverén elhatározása az emberi élet minden irányának figyelembevételével keletkezzék.

Ama körök megállapitása, melyekből az államfő által kinevezendők, kiszemelhetők, nagy nehézségeket okoz, s a kimeritő felsorolás lehetetlenségénél fogva esetleg arra különben érdemes elemek kizárására vezethet; azért leghelyesebb, ha a kinevezés, a végrehajtóhatalom kezelőinek (minisztérium) ajánlatára s ellenjegyzése mellett, az államfőre bizatik, módot nyujtván igy neki az arra érdemeseket szabadon kiválaszthatni.

d) A választás, mint szervezési mód, legkevésbbé fogadható el a felsőház egybealkotására. Nem azért, mintha az állam-tagok összesége nem lenne képes az arra alkalmas elemek kiválasztására s ép olyanokat hagyna ki, kiknek jelenléte a felsőházban az egyetemes érdek követelménye; nem is azért, mert a népválasztás által esetleg féktelen elemek jutnak a felsőházba, melyek a megfontolt haladás ellenesei, miután ez a meg-

választandókban bizonyos magasabb feltételek kikötése által megakadályozható; végül azért sem, mert a felsőháznak választás utjáni egybealkotása élesiti a párttusákat, beviszi a pártoskodást a felsőházba is. Mellőzendő a választás inkább azért, mert a választás a felsőházat a képviselőház merő ismétlésévé teszi, az államéletnek az egyes pártok felé emelkedő, független felfogását kizárja; a személyes érdemesültségnél fogva oda való elemek bejutása pedig az államfői kinevezéssel ugyis elérhető.

A választás hátrányainak ellensulyozására magasabb kor, nagyobb képzettség vagy meghatározott vagyon kikötése a megválasztandókban alkalmasak.

Az alsóház tagjai közüli választás ellen különösen fel lehet hozni, hogy e rendszer az alsóházat vagy legértékesebb elemeitől fosztja meg, a mi hátrányos különösen akkor, ha az országban törvényhozói müködésre alkalmas egyének nagy számban különben se találtatnak; vagy csak az alsóház gyöngébb elemeit juttatná a felsőházba, a mi a testület szinvonalát szállithatná alá.

10. §. Az egyes állampolgár befolyása az állami akaratra.

Azáltal, hogy a választó polgároknak joguk van az államakarat kiképzésére szolgáló organum alkotó elemeit megjelölni, kifejeztetik az, hogy a mit a törvényhozó képviselet kinyilvánit, az az összeség és nem egyesek akaratából történik.

Miután nincs semmi más módja annak, hogy az ezen feladatra alkalmasak a népből kijelöltessenek, ezen személyeket választás utján a választók nevezik meg. Ama törvényhozási intézkedések tehát, melyek ezen kijelölés módját és rendjét megállapitják, főfontosságuak s a választási rendszer megállapitása mindig az alkotmány egyik lényeges részét képezi.

Ha az egyetemes jónak, az állami érdeknek tudatát minden egyesben meglevőnek lehetne feltételezni, akkor az állami jó tudata összeesvén az egyes állampolgárok összeségének tudatával, egy állampolgárt se lehetne kizárni a szuverén állami akaratra való befolyásból. Ámde a helyes állami érdek tudatát nem tehetjük fel minden egyesben és ép ezért nem is lehet minden állampolgárt már magában ezen minőségénél fogva

felruházni a szuverén akaratra való befolyás jogával, hanem csakis azokat, a kiknél ezen állami érdek tudata, az állami élet követelményeinek helyes felismerése feltehető.

Ezért az állami akaratnak nem kell feltétlenül valamennyi állami tag közremüködése folytán keletkeznie, mert az állam nem az egyesek, az egyének merő mechanikus összetétele, hanem azoktól különálló, felettök levő. Következik ebből, hogy jog az állami szuverén akaratra való befolyásra nézve minden egyes állampolgár részére nem állapitható meg. De azért az állam törekedni fog arra, hogy az állami öntudathoz mennél többen járuljanak hozzá tagjai közül, hogy megközelitessék az (amit ugyan teljesen elérni soha sem lehet), hogy az egyes egyének öntudata az állami öntudattal lehetőleg összeessék. Törekedni fog erre saját érdekében, mert a közakarat annál tökéletesebb lesz, minél több államtag közremüködésével keletkezik. Az állam a polgárok képzése, nevelése, az állami ténykedésekre való alkalmassá tétele által fog e czélra közrehatni. És a történelmi államfejlődés tényleg arról győz meg bennünket, hogy a választói jog hovatovább az államtagok mind nagyobb köreire terjesztik ki. Az általános anyagi és szellemi előhaladás, a politikai müveltség fokozódása mellett elkerülhetlen a politikai jog kiterjesztése, minek veszélyeit épen az állami élet szükségei helyes belátásának erősbödése van hivatva ellensulyozni.

Az állam által szavazatjoggal felruházott egyének valamennyien az állami jó helyes megismerésére képeseknek tekintetnek és miután bizonyos szempontból egyenlő egyének közt nincs más módja a határozásnak, mint a többség véleményének elfogadása, e szempontból a többségi választás elfogadandó.

De a többségi határozatot az államfejlődés nem minden szaka ismeri. Az ókor elfogadta, a középkorban csak lassan tör magának utat, minden valószinüség szerint az egyház befolyása révén (*l. Jellinek: das Recht der Minoritäten*), mely pápaválasztásainál a bibornokok kétharmad többségéhez ragaszkodik. De valamely határozatnak az állami jó szempontjából való elfogadhatósága, belső értékessége mellett a többség csak vélelmet nyujt; innen, hogy az állami lét alapkérdéseit illető elhatározásoknál, az alapjogoknál már a 16. században a monarchomachok nem elégednek meg a merő többségi határozattal, hanem az állam valamennyi tagjának hozzájárulását követelik.

A szerződési elméletek pedig természetesnek találják a többségi uralmat, melynek azonban az alapjogokban vannak korlátai. Igy **Hobbes** (*De Civre*, VI. fej. II,) szerint az összeségnek a többségi határozás alávetettsége vagy az egész nép megegyezésén, vagy a többség tényleges nagyobb hatalmán alapszik. **Locke** (*Two treatises of government*, II. VIII. fej.) ki az

államot az államtagok egyesülési szerződésre alapitja, azt mondja, e szerződésnek halgatólagos feltétele, hogy az államban a többségi akarat fog uralkodni. **Pufendorf** (*De iure naturae et gentium* VII. 2. 8. §.) pactum unionis-a, egyesülési szerződése egyhangu hozzájárulást tételez fel az államot alkotók részéről, de már a forma regiminis, alkotmányforma megállapitása a többségre tartozik. **Rousseau** (*Contrat social* IV. könyv II.) szerint minél nagyobb az egyhanguság valamely gyülekezetben, annál inkább uralkodik az általános jóra irányuló általános akarat (volonté générale). De a társadalmi szerződés folyománya, hogy a nagyobb szám kötelezi a kisebbséget is. Az ellenmondást, mely ez állitása és amaz alaptana közt van, hogy az államban minden egyes polgár csak saját akaratának lehet alávetve, azzal igyekszik elsimitani, hogy a kisebbség tévedésben volt az általános jó felől. (Közelebbit l. a parlament beléleténél.)

11. §. A szavazatjog jellege.

A mennyiben az állami szuverén akaratra való befolyás az egyes államtagot az alkotmány értelmében megilleti, ezen felhatalmazása, képessége joggá lesz és ily értelemben beszélünk szavazatjogról. Jog annyiban is, mert mások ezen hatalommal, képességgel nem rendelkeznek és ha egyszer a szuverén akaratra való befolyás megadatott, az illetőnek hatalmában áll a szuverén akaratra tényleg befolyni, őt ebben akadályozni nem lehet, mert ez jogsértést involvál.

De a szavazatjog, igy fogva fel, a jognak általában nem minden közös elemét, sajátságát rejti magában. A közjogok és a magánjogok közt általában a felettök uralkodó eszme tekintetében ugyanis a lényeges különbség az, hogy a magánjog felett az egyén czélja, érdeke, ellenben a közjogokban az állam czélja, érdeke uralkodik. És mert felettök az állami érdek uralkodik, ezért nem is lehet a közjoggal és igy a szavazatjoggal is ugy rendelkezni, mint a magánjogokkal, mert az állam czélja nem engedi meg, hogy azt a jogositott saját érdekében használja (pl. áruba bocsássa), hanem köteles azzal az állam czélja, az egyetemesség, az állami jó szempontjából élni és csak e határon belül használhatja azt esetleg egyéni czéljainak is előmozditására. Vagyis az egyesnek itt is meg kell hajolnia az állam érdeke előtt, de a határon belül az egyes megtartja önrendelkező képességét (pl. a képviselőjelöltek közül szabadon tüntethetek ki bárkit szavazatommal, feltéve, hogy az egyetemes jó szempontja vezérel).

Jogi kötelezettség a szavazati jog gyakorlása nem állapitható meg.

A kötelező szavazás mellett felhozott érv, hogy a szavazatjog nem vonható a magánjogok kategoriájába, melyeket érvényesiteni, vagy attól tartózkodni, teljesen a jogosultnak tetszésére bizott dolog, hanem a szavazatjoggal a közérdeket kell szolgálni, lévén az az állam által reánk ruházott közfunctio, általa adott megbizatás s igy e joggal élni állampolgári kötelesség, még nem indokolja a szavazás kötelezettségének kimondását.

A szavazási kötelezettség elve semmi esetre sem állapitható meg abból az elvből, hogy a politikai jogok egyszersmind politikai kötelezettségek is. Kivánatos mindenesetre a politikai jogokkal való élés, kivánatos különösen, hogy a törvényhozó szerv legalkalmasabb tagjainak kiszemelésében minden, arra jogositott állampolgár résztvegyen. De kötelesség gyanánt a szavazatjogot csak ezen jog erkölcsi tartalmából lehet levezetni. Mert a törvényhozó szerv hivatása lévén az államilag egyetemes jó érvényreemelése, a választásnak pedig nem az lévén czélja, hogy a kisebb szám lépjen a nagy tömeg helyébe, hanem hogy az állampolgárok sorából a legalkalmasabbak szemeltessenek ki e hivatásra, következik, hogy a nemzet ezen akarajfejlődési processusában való részvétel kötelességét az állami erkölcs követeli. Ily értelemben áll az, hogy a választói jog gyakorlása szorosan a kötelesség dolga. Jogi kötelességgé azonban nem lehet tenni, mert igaz ugyan, hogy ha a választói jog eszköz a politikai kötelesség teljesitésére, akkor arról nem lehet lemondani. De a választásnak a politikai lelkiismereten kell alapulni, tehát jogi felelősség a nem gyakorlásból meg nem állapitható.

A választói minőség *munus publicum* jellegével bir. De ebből még nem következik, hogy büntetőleg járjunk el azok ellen, kik e jogokat nem gyakorolják s a büntetés alkalmazásának hiánya nem fosztja meg a választói minőséget *munus publicum* jellegétől. Az állam ugyan helyesen fogja némely politikai jog gyakorlását megfelelő birság alkalmazásával kikényszeriteni, de csak ott, hol bizonyos intézmény müködésének megakasztását akarja elkerülni (esküdtszék). Az országgyülési képviselőválasztás czélja azonban eléretik a nélkül, hogy abban valamennyi jogosult állampolgár részvétele megkivántatnék.

A választói jog gyakorlásának fentebb kifejtett jellegével nem egyeztethető össze az sem, hogy a választópolgárok szavazatjogok gyakorlásáért, az azzal összekötött költségek megtéritése fejében, pénzbeli kárpótlásban részesittessenek. Egyedül közvetett választásnál lehet szó ily kárpótlás nyujtásáról, hol az egyes kisebb választó csoportok (községek) által választott elektoroknak a választás távol eső szinhelyére (a megye központjába) kell utazniok. (Igy a franczia szenátorok választásánál)

A választói jog ezen jellegéből következik továbbá, hogy az (amennyiben a fentiek szerint jognak nevezhető) szigorúan a személyhez kötött, személyes jog, mely megbizás alapján nem gyakorolható.

A szavazatjog gyakorlásának kötelezettsége (melynek pártolói Athénre, a frankok és germánok törvényeire, a középkori olasz községek statutumaira és a svájci kantonok régibb és ujabb törvényeire utalnak, mint előzményekre) az általános szavazatjog rendszerének szükségszerü kiegészitéseként állittatik oda ujabban.

Ez indokolással követeltetett ismételten Francziaország ujabb közéletében, hol különben a szavazási kötelesség elve máris be van vezetve az alkotmányba.

Az 1875. augusztus 2-iki szervezeti törvény („loi organique sur les élections des Sénateurs") 18. czikke szerint ugyanis a departement-ok senatort választó testületeinek a departement minden községe által választott tagjai kötelesek a választó testületben résztvenni és a távolmaradó a belügyminister megkeresésére a polgári törvényszék által ötven franknyi birságban marasztaltatik el.

Az 1893. szeptember 7-iki módositott belga alkotmány is ez indokolásnak engedett, midőn (48. szakaszában) a szavazatjog gyakorlásának kötelezettségét megállapitotta; kiegyezés eredménye ez alkotmányszerü kinyilatkoztatás egyébiránt a mérsékeltek s a tulzó irány közt (királyi referendum), melyek az alkotmánymódositásnál mérkőztek.

12. §. A szavazatjog általános feltételei.

A szavazatjog az állami szuverén akaratra való befolyást foglalja magában, azokban tehát, kik gyakorlatával felruháztatnak, mindenekelőtt bizonyos általános feltételek kivántatnak, melyeket a szuverén akaratra való befolyás természete és fontossága megkövetel.

a) A szavazatjog utján az egyes az állami élet irányának megszabásában vesz részt, azért az csak az államtagot illetheti

meg, az idegen nem gyakorolhat szavazatjogot. Az állam csak azokat ruházhatja fel az államakarat irányára való befolyás jogával, kik területén állandóan megtelepedve vannak, át vannak hatva teljesen az állam fennmaradása, fejlődése iránti érdektől, elfogadták az emberi élet berendezésének az illető állam által követendőnek vallott irányelveit s igy képesek és készek odaadással közrehatni az egyetemes jó létrehozására a képviselet tagjainak kiszemelése által, mert az állam a szavazatjogot öneszméjének érvényesitésére eszközül adja a polgároknak.

Az államhoz tartozás, az egyesnek az állammal való egybeforottsága épen az állami hatalomra gyakorolható e befolyásban jelenkezik; e befolyás az állami uralomnak való alávetettség ellensulyozását képezi, az egyén és állam viszonyának kölcsönösségét fejezi ki, amennyiben az egyes alá van vetve az állam hatalmának, de arra maga is befoly, ugy hogy a köznek engedelmeskedve, tulajdonképen önmagának engedelmeskedik, a köznek szolgálva önmagának szolgál.

A szavazatjog, az állami szuverén akarat befolyásolhatásának létrehozásában való közremüködés joga, az államtagság betetőzését képezi, ugy hogy azok, kik e jog birtokában vannak, neveztetnek szükebb értelemben állampolgároknak (Staatsbürger, citoyen,) mig azok, kik e joggal nem birnak, tágabb értelemben vett állampolgároknak, honosoknak (Staatsangehörige, nationeaux, nazionali) neveztetnek.

Az idegen csak az állam kötelékébe való felvétel, a teljes állampolgárság elnyerése által szerezhet szavazatjogot, és némely alkotmány rendelkezése, mely a szavazatjogot a honfiusitásnak különös, ünnepélyes, magasabb formájához köti, mutatja a szuverén akaratra való befolyás kiváló becsét, melylyel az állam polgárának nem született egyén, az idegen csak óvatossággal ruházható fel.

b) Nem szempontjából rendszerint csak a férfiak ruháztatnak fel választói joggal.

A szavazatjognak általános emberi jogként való felfogása mellett ugyan abból a nőket se lehetne kizárni, nem lévén elfogadható érv, hogy a szavazatjog mint az állammal szemben teljesitendő különös kötelességek (adófizetés, katonáskodás) ellenszolgálmánya, jutalma jelenkezik, mert akkor pl. a katonáskodásra alkalmatlanok se volnának szavazatjoggal felruházhatók. Az se állitható, hogy a nő értelmi szinvonala, itélő tehetsége a férfiénál alacsonyabb (a mit még Aristoteles tanit)

sőt számtalan példa mutatja, hogy e tehetségeknek a férfiénál nagyobb fokával rendelkezik.

Azonban mégis a női élethivatásnak a férfiétől teljes különbsége kivánja, hogy a nő a szavazatjogból kizárassék. A férfi ugyanis kiválólag az értelem, a nő kiválólag az érzelem világára van utalva természete által. A nő az érzelem által ismeri meg a világot, az egész emberi élet képét az érzelmen át nyeri. E hiánya az egyensulynak tehetségeiben, erejének e sajátossága teszi őt alkalmatlanná az állami müködésre, kivánja, hogy a nő ne a szavazóhelyiségben, hanem a házasság kötelékében, a családi hivatásban, az erkölcsnek, hazafi érzelemnek ápolásával hozza meg saját értékes részét az állam javának előmozditásában.

És itt főleg anyasági hivatása jön tekintetbe, mely a terhesség ideje alatt teljesen átalakitja, szenvedéseivel kapcsolatban érzékenynyé, szellemét nyugodt itélkezésre kevésbé képessé teszi, illetőleg mindenesetre alkalmatlanná az állami élet megitélésében szükséges tárgyilagosságra. Magát a családi élet zavartalanságát is veszélyeztetné a nőnek politikai párttusákba való bevonása, vagy pedig engedelmes eszközévé teszi őt a családfőnek, a mi meg a választói meggyőződés szabad érvényesitésével állna ellentétben. Mindezeknél még nagyobb veszélylyel járna a nő politikai egyenjogusitása a férfival annál fogva, hogy számára az összes életpályák megnyitását vonná maga után, a mit pedig sem a női hivatás, sem a köz szempontja nem ajánlanak. Nem annálfogva, mert a mi különösen a hivatali pályákat illeti, felsőbbségi, uralmi állásra a nő természeténél fogva nem lenne bocsátható (minek igazságát kiváló uralkodónők példája nem dönti meg).

c) Az állami élet szükségeinek felismerése a szellemi képességek háboritlan, teljes birtokát tételezi fel; ezért a szellemileg csorbultak (gyönge elméjüek stb.) szükségkép kizárandók a szavazatjogból. De másrészt bizonyos érettséget, tapasztalatot tételezvén fel, a kor helyesen tétetik a szavazatjog megadásának általános feltételeül. Mivel pedig az államügyekben való jártasság, az állami érdek helyes megitélése az érettségnek nagyobb fokát kivánja meg, mint minőt az egyén saját ügyeinek önálló intézhetése megkövetel, mert itt az önérdek ösztönző ereje a fiatalabb kort is komoly megfontolásra késztetheti, mig a köz érdekének szemmeltartása a jellem nagyobb

megszilárdulását igényli, a politikai teljeskoruság helyesen állapittatik meg későbbi időre a magánjogi teljeskoruság elérésénél.

d) Az erkölcsi érzület érintetlensége szempontjából záratnak ki a szavazatjog gyakorlásából a büntett miatt elitéltek vagy csak ilyennel gyanusitottak is (vizsgálati fogságban levők) mert a közhatalomra való befolyás a honpolgári erények teljességét, melynek az erkölcsi érzület tisztasága nélkülözhetlen eleme, követeli s azoktól, kik a jogrenddel összeütközésbe jőve az állam megtorló hatalmának vettetnek alá, az államnak meg kell tagadni a jogot, hogy akaratára befolyjanak. A szavazatjog gyakorlásából való kizárás nemcsak a büntetés tartama alatt, hanem a büntetés kiállása után is meghatározott ideig büntetéskép sujtja az állam jogrendje ellen cselekvőket.

e) Végül kizárandók a szavazatjog gyakorlásából mindazon egyének, kikben hiányzik a kellő függetlenség arra, hogy a választói joggal szabad elhatározásukból a köz érdekében éljenek s nem kerülnek oly egyének befolyása alá, kikkel szemben alárendeltségi, függőségi viszonyban vannak. Igy a gyámság alatt levők, a vagyonbukottak és községélyezésben részesülők. Az állam szervezett karhatalmának, a hadseregnek tagjait feljebbvalóikkal szemben feltétlen engedelmességi kötelességük, az államfő különös befolyása alá helyezésük szintén alkalmatlanná teszi a szuverén akaratra a szavazatjog utján való befolyásra.

13. §. Az aktiv választói jog.

Ha a szavazatjog az egyenlő emberi minőséggel kapcsolatban mint természeti jog, mint az emberi minőséggel szükségképen velejáró, az egyén az államban való érvényesülésének, az egyéni érdekeknek eszköze fogatik fel, akkor azzal szükségképen minden felnőtt, önrendelkező egyén ellátandó vagyis az általános szavazatjog rendszere hozandó be.

Az általános szavazatjogot ugyanis különösen arra alapitják, hogy miután az állam hatalma minden egyénre egyaránt kiterjed, s az állam iránti kötelességek (adófizetés, katonáskodás) is általánosak, kell hogy ezzel szemben az egyén érdekében, annak védelmére az államhatalomra, annak irányára való befolyás mindenkinek megadassék, vagyis a kötelezettséggel annak mintegy reflex hatásaként a jog is velejárjon.

Ámde az általános szavazatjog csak az állam s a szavazati jog természetének, valamint az egyenlőségnek téves felfogása mellett követelhető.

A szavazatjog nem jár az emberi minőséggel szükségképen, hanem az állam által az arra érdemeseknek adott külön jog magának az államnak érdekében. Az állam ezen joggal csak olyanokat ruházhat fel, kikben az állami élet szükségeinek helyes felismerésére irányuló képességet, az államias, közületi érzést és főleg ama tudat meglétét felteheti, hogy ők a szavazatjog gyakorlásával az egésznek, az összeségnek érdekében járnak el, magukat a köznek szentelik, s mindnyájáért, az összes államtagokért magasabb, állami érdekben cselekszenek.

Ha a szavazatjog pusztán az emberi minőséghez kötött lenne, az idegentől, ki az államban tartózkodik s hatalmának bizonyos tekintetben szintén alá van vetve, se lenne megtagadható.

Az egyenlőség, melyre az általános szavazatjog követelése alapittatik, se fogadható el és nincs is meg oly értelemben az államtagok közt, mint azt az általános szavazatjog hivei meglevőnek hiszik.

Emberi mivoltára, rendeltetésére nézve valóban minden egyén teljesen egyenlő, de nem az állami lét kérdéseinek felismerése, e részbeni tehetségei tekintetében. A képviseletnek nem az a czélja, hogy egy kisebb számu testület váltsa fel a választópolgárok nagy egyetemét, hanem ép az, hogy a szuverén állami akarat kiképzésére az államtagok közül az arra legalkalmasabbak szemeltessenek ki. Már pedig ezen alkalmasság megitélésének képességét, e biráló erőt lehetetlen minden egyes egyénnek egyformán tulajdonitani. Igy az általános szavazatjog legfeljebb a képviselet számszerű tökéletességét biztosithatja, a képviselő minden egyes polgár szavazatával választatván, de ezen tény belső értékéről, az állami szükségeknek megfelelő voltáról nem nyujthat kezességet. Sőt az arra hivatott, képesebb elemnek a tudatlan nyers tömeg által való leigázását a szavazásnál eredményezi.

Az általános szavazatjog e hiányán nem segithetni a polgároknak a választói joggal való élésre olyforma különös előkészitésével sem, hogy az állami élet főelveinek, a közgazdasági ismeretek alapjainak, a hazai történetnek s az államszervezetnek, közigazgatásnak megismertetése után a szavazóképes kor elérésével bizonyos állami vizsgát tennének le, melynek kiállása

a szavazatjoggal helyes élésre való képességüknek formai bizonyitéka lenne.

Az államias életre való képesség ugyanis az állam szükségeinek helyes felismerésén kivül a polgár részéről a köz, az állam érdekeihez való ragaszkodást, önzetlenséget, önfeláldozást kiván.

De nem fogadható el az általános szavazatjog mint minden egyén egyenlő védelmi szükségének, érdekének eszköze az államal szemben sem, mert a szavazatjog egyáltalán nem lehet az egyén érdekének eszköze, az állam maga se lévén csak az egyéni érdekek biztositására szolgáló intézmény, szövetkezet. Ha a szavazatjog az egyéni érdek biztositásának, az egyén védelmének eszköze lenne, azzal szükségképen az állam minden tagját (még az inségben levőket, foglyokat is) fel kellene ruházni, mert mindenkinek van valami védeni való érdeke.

De ez elvi kifogásokon kivül az általános szavazatjog, az általa nyert tapasztalatok szerint se igazolja a hozzája fűzött várakozásokat.

Bevallott czéljának: minden önrendelkező polgárnak részt juttatni az államhatalomra, csak szinleg felel meg, mert a tömeg könnyen enged a felette befolyásra szerttenni tudók hatalmának s igy az egyesek csak önmagukat ámitják, midőn azt hiszik, hogy önakaratukat érvényesitik, mert valóban csak engedelmes eszközök a felettök befolyásra jutott egyén, vagy kevés számu egyének kezében. Nem biztositója ez intézmény a közszabadságnak se, mert a mint ugyancsak a történeti tapasztalás mutatja, egyes egyén nagyravágyásának hordozója, s társadalmi osztályharczoknak szitója egyaránt lehet.

Mindezeknél fogva az általános szavazatjog rendszerként egyáltalán nem s kivételesen is legfeljebb csak oly államban fogadható el, hol az államczél, az állameszmény a társadalom minden rétegében kellőleg megértve, felfogva vannak s a nép általános nivója az állami élet szükségeinek helyes felismerésére enged biztos következtetést.

Hiányainak ellensulyozására ajánltatik a kisebbségek képviseletének, a többes szavazatnak és közvetett szavazatnak behozása.

De ellensulyozhatók az általános szavazatjog hiányai különösen az által is, ha a nép, ámbár a szavazatjog maga bizonyos minimalis adófizetéshez kötve nincsen, az adófizetés alapulvételével választó osztályokra osztatik, oly módon, hogy

az állampolgárok az összes adószolgáltatás bizonyos hányadának (harmadának, negyedének) alapulvétele mellett osztályokba soroztatnak, mi mellett az utolsó osztályba az adót nem fizetők is tartoznak, s miután minden egyes osztály egyenlő számu képviselőt (vagy elektort) választ, az alsóbb osztályok tulsulyának elejevétetik. (Porosz Dreiklassensystem.)

Az általános egyenlő szavazatjog hátrányait belátva az alkotmányok jobbára a korlátolt, cenzusos szavazatjog rendszerére tértek át. Cenzus általában a választói jognak képességtől függővé tétele, tehát bizonyos minimális anyagi, vagy értelmi tehetségnek feltételül szabása.

Az állam lényegében tekintve mindenkor osztályuralom, a szavazatjog feltételének az értelmi vagy anyagi erő bizonyos minimális fokába való helyezése tehát a szerint fog egy államban helyet foglalni, hogy mily osztály uralma van jelen az államban, mely hatalma alapjául a cenzus egyik vagy másik nemét fogja inkább elfogadni. Oly államban például, hol a társadalom alakulására a vagyonnak van főbefolyása s az értelmi hivatásoknak kevésbé van társadalmi érvénye, a vagyoni cenzus fog a szavazatjog feltételeként kitüzetni.

A vagyoni cenzus azonban, mely bizonyos jövedelem, vagy minimális adófizetés kimutatását követeli, a szavazatjog alapjává egyoldalúan, kizárólag nem tehető, mert a vagyon birtoka s az ezzel járó önállóbb élethelyzet nem szükségkép hordja magában az államias tehetségek meglevését. A vagyon még az illető vagyonszerző, üzleti képességének se kétségtelen bizonyitéka, mert a birtokos gazdasági tevékenysége nélkül is (örökösödés, ajándékozás utján) előállhat vagy épen erkölcsileg kifogás alá eső, szennyes magántevékenységnek lehet eredménye.

Végkép elvetendő pedig a vagyoni cenzus mellett felhozott amaz érv, hogy az a vagyonos osztály érdekének védelmére kivánatos, beleszólás adatván nekik az államnak a vagyont érintő rendelkezéseibe (adók megszabása) mert az államhatalom nem magánérdekek feletti kiegyezés az illető érdekeltekkel.

Nem áll, hogy a vagyonos osztálynak inkább érdekében áll a jó kormányzás (Mirabeau), mert az állam czélja: bizonyos ember-eszmény megvalósitása, egyetemes érdeket képvisel a társadalom minden osztályára. A vagyoni osztálytól kizárólag az állami rend fenmaradását pedig hiábavaló remélni, ha ama rend fentartása nem a társadalom minden osztályának érdeke. Ugy hogy a vagyoni cenzus hiányát csak annak lehetőleg ala-

csony megszabásával lehet kiegyenliteni, s elfogadása mellett a főérv a mérséklő befolyás lehet az államéletben, mire a vagyonos osztály részéről, az esetleg tulzó hajlamu vagyontalannal szemben, minden esetre számitani lehet.

Annak alkotmányos határozmánynyá tétele, hogy nem elég bizonyos minimális adófizetés, hanem az illető köteles is esedékes adóját a szavazatjog tényleges gyakorolhatása végett bizonyos határideig lefizetni, nem helyeselhető. Az állam tulajdonképen pénzügyi érdekeit védi ily rendszabálylyal, közvetett kényszert gyakorol adójövedelmeinek szabályos befolyása érdekében, mert az állami élet szükségeinek megbirálási képessége s a hazafi érzés független attól, hogy az állampolgár eleget tesz-e bizonyos határidőben adófizetési kötelezettségének.

Az értelmi cenzus vagyis az irni-olvasni tudásnak, (az alkotmány elolvasása tudásának) mint a müveltségszerzés feltételeinek kikötése, szintén abban a hiányban szenved ugyan, hogy az értelem ezen elsőleges feltételeinek birása magában még az illetőnek helyes államias, közületi gondolkodását, itélő képességét nem bizonyitja; másrészt pedig nem állitható, hogy oly egyén, ki ez elemi feltételekkel nem rendelkezik, már ennélfogva képtelen lenne az államias gondolkodásra. Mégis mivel a müveltség ez elemeinek birása mindenesetre valószinübbé teszi a szavazatjog helyes gyakorlására való képességet, az értelmi cenzus helyesen tüzetik a választó jog feltételeül. De ez egyuttal ama kötelességet rójja az államra, hogy az ismeretek megszerzését a népnek valóban lehetségessé tegye (iskolakényszer).

Mivel a vagyoni cenzus csak mint a politikai belátás ismérve fogadható el, következik ebből, hogy minden vagyonra, jövedelemre való tekintet nélkül megadandó a szavazatjog mindazoknak, kik formai képesitettségök vagy az általuk ellátott társadalmi állásnál fogva, oly szellemi szinvonalon állanak, hogy az értelem megfelelő foka náluk feltehető (oklevelés egyének, irók stb.)

A szavazatjog gyakorlása azonban, ha a jog összes feltételei megvannak is különben, függővé tehető ezen jog előzetes közhitelességü megállapitásától, a mi a választók névjegyzékébe való felvétel által történik. Ily előzetes közhitelességü megállapitás mindenesetre nagyobb biztositója ugyan a választási eljárás szabályos lefolyásának s e szempontból rendszerint a szavazatjog gyakorlásának feltételeül tüzetik. Kizárólagos alkalmazásának helyessége azonban nem állapitható meg már

annál fogva se, mert igen sok választónak jogától való megfosztása ily alaki követelmények figyelmen kivül hagyása miatt (a választók névjegyzékébe való felvétel szorgalmazásának elmulasztása a kellő időben) nem helyeselhető.

Az általános egyenlő szavazatjogot minden ember egyenlőségéből indulva ki, az 1791-ik évi franczia alkotmány állapitotta meg (az emberi és polgári jogok kinyilatkoztatásának 6. pontjában, mely általános kijelentések belső hamisságát, gyakorlati veszélyességét már **Bentham** mutatta ki a politikai tévtanokról irt értekezésében. (*Anarchical Fallacies being an examination of the Declaration of Rights issued during the French Revolution*), a franczia deklarációnak részint az amerikai államok hasonló kinyilatkoztatásai (először Virginia állam 1776. juniusi alkotmánya tartalmazott ilyet) szolgálván előképül. Az „egyenlőség és szabadság"-nak emberi alapjogokként kijelentése mellett természetes volt, hogy a szuverén akaratra való befolyással az állam minden polgárát felruházta. Ez elvet ez időtől a franczia köztársasági alkotmányok fenn is tartották, mig a monarchia azt a cenzussal mérsékelte.

Az amerikaiak a közhatalom forrását a népbe helyezvén, az általános egyenlő szavazatjog (universal suffrage) mindinkább utat tör magának a szövetség egyes államaiban, melyeknek választási rendszerei érvényesek az unió képviselőházába történő választásoknál is. Azonban a választói jog még se tekintetik az emberi minőséggel szükségképen összekötöttnek, sőt inkább kiváltság, szabadalom, közmegbizatás jellegével birónak fogatik az fel, melylyel az állam csak az arra alkalmasokat ruházhatja fel.

Az állampolgároknak rendszeres állami oktatással a szavazatjog helyes gyakorlására való emelését (Confirmandenunterricht, staatliche Confirmation) **Bluntschli** hozta javaslatba (*Politik*. 427. l.).

14. §. A többes szavazat.

A szavazat hatályosságát tekintve egyes vagy többes lehet a szerint, a mint minden választó egyaránt egy szavazattal, vagy némelyek egy, mások a mint az alkotmány által kivánt feltételeknek megfelelnek, több, 2—3 szavazattal ruháztatnak fel.

A többes szavazatot (vote plural. plural voting) főleg az általános szavazatjog hátrányainak ellensulyozására ajánlják, alapjává pedig a nagyobb értelmi, vagy vagyoni képességet kivánják tenni.

De akár a magasabb értelmiséget (és pedig nem az absolut értelemben vettet, hanem a nemzeti gondolkodás fejlettebb fokát), akár a vagyoni előbbrevalóságot tegyük a többes

szavazat alapjává, mindkettő egyaránt tarthatatlan és igazságtalan.

Nem az értelmi magasabb fejlettség egyoldalú túlsulya mérvadó a választó polgárban, hanem a nemzeti érzés, a polgári erkölcs foka, mely a szellemi előbbrevalósággal szükségképen nincs összekapcsolva. Semmi összeköttetés sincs a müveltség kisebb vagy nagyobb foka és az egyesekben meglevő erkölcsi erő között. De még ha el is fogadjuk, hogy a nagyobb politikai belátást nagyobb befolyás illeti meg, lehetetlen az egyesek értelmi jelentőségét ily fokozatos befolyás adással mérlegelni, lehetetlen az egyes választó polgárok vélt belső értékének a szavazatjog többszörözésében megfelelő kifejezést adni.

A vagyoni előbbrevalóságot pedig szintén nem lehet a többes szavazat alapjává tenni. A vagyoni érdekeltség képezheti az ügyekre való befolyás nagyságának alapját egy részvényvállalatban, hol csak egyféle érdekről: az érdekeltségi vagyon gondozása s növeléséről van szó, természetes tehát, hogy ha e befolyás nagysága a társulati vagyonban való részesedés, az érdekeltség mérve szerint igazodik. De ha az államügyek helyes vitelének a vagyonosra saját szempontjából nagyobb érdeke van is, mint a vagyontalanra, azért ezen érdekeltséget nem lehet a szavazatjog alapjává tenni, mert akkor az államot az emberek olyan szövetkezésévé sülyesztjük alá, melynek egyedüli czélja a vagyonszerzés és megóvás feltételeinek fenntartása, mi által megtagadjuk az erkölcsi elemet az állam egész életében. Az állam az egyes választópolgárban csak a nemzeti erő és gondolkodás megnyilatkozását tisztelheti és ismerheti el, ennek pedig a vagyoni felsőbbséghez semmi köze.

Legkevésbbé kifogásolható lenne még a családfők szavazatának többszörözése. De lényegileg ez is ama feltevésből indul ki, a melylyel a gazdagok többszörös szavazata ajánltatik, hogy t. i. a családfőknek nagyobb érdeke van az államélet helyes irányzása körül (pl. könnyelmü háboruk elkerülése), már pedig az államot az egyesek ahhoz füződő érdekeltségi aránya szerint nem lehet szervezni, az államczél, bizonyos koronkint elfogadott ember-eszmény (typus) megvalósitása, mint már emlitők, egyenlő érdeket foglalván magában az állam minden egyes tagjára.

Mill, ki az értelmi előkelőbbség külön érvényesülését kivánja; az elvont értelmiséget tartja tekintetbeveendőnek oly czélból, hogy a felvilágosultabb kisebbség el ne nyomassék. Szerinte nem lehet két véleménynek,

tekintet nélkül kifejezőikre, egyenlő értékét elfogadni és az egyetlen alap, melylyel az egyik polgár szavazata értékesebbnek, nagyobb horderővel birónak tekinthető, mint a másiké: az egyén szellemi felsőbbsége.

Mill javaslatának lényeges hiánya, hogy mint fentebb kifejtetett, az a magasabb értelmiség, melyet ő a szavazatjog többességének alapjává tesz oly értelemben semmi esetre se birhat nyomatékkal az állami életben, hogy az okosabbat, általában nagyobb értelmiségűt e czimen nagyobb befolyással is ruházzuk fel.

Hazai irodalmunkban a többes szavazat hive **Kunz** Ignác, (*Nemzetállam, A demokrácia eszméje és szervezete*) ki azt mondja, hogy egyedül a többesszavazat alakjában lehet a demokratiát államilag szervezni. Mert mit tesz a demokratia? Az államszervezés alapjává teszi az ősi, születési erénynyel szemben a személyes érdemet; czélja „a személyes érdem erejét a legmagasabb fokra emelni a nemzeti életben". Ezért mindenkit oly arányban kell felruházni politikai joggal, a mily arányban a nemzet benne önmagát érzi; következésképen csak a többes szavazat alapján lehet a nemzetet szervezni, mint államalanyt. Minden polgárt azon arányban kell politikai joggal felruházni, a mily arányban benne „a nemzet — személyes érdemeinél fogva él". Vagyis általános, de arányos (többes) legyen a szavazatjog. „Ha két állampolgár egyenlő jó hazafi, akkor a nemzetszemély nagyobb quantuma abban lakik, a ki magasabb műveltséggel bir közülük". Ezért az értelmiséget — nem ugyan az elvont értelemben vett értelmiséget, hanem mint a „nemzeti ész nagyobb fokát" — a többes szavazatok egyik alapjává kell tenni, ha demokratikusan akarjuk szervezni az államot, mert hiszen a demokratia nem egyéb, mint a személyes érdem aránya szerint szervezett állam (és társadalom)". Már pedig mint az elvont értelmiség, ugy a „nemzeti ész nagyobb foka" is személyes érdem.

15. §. Az érdekképviselet.

A képviselet ama rendszere, melynél az életmód, hivatás és ennelfogva az érdekek azonossága által egybekapcsolt szükebb társadalmi csoportok (tehát a tudomány, művészet, közgazdaság stb. érdekei) az országos képviselők választásánál önállóan figyelembevétetnek, (kik által választott egyének képviselői tisztének jellegén a mig nemcsak egyes osztályok érdekeinek, hanem az egyetemes érdekeknek képviseletére hivatvák, változás nem esik) nem egyezik meg a képviselet eszméjével.

Az érdekképviselet védői arra utalnak, hogy valamint az emberi test sejtjei szervekké válnak, ugy kell az embereknek is a társadalomban szövetkezniök. A társadalom is élő test. A mint bizonyos számu sejt a physiologiai élet szükségeire szövetté, majd szervvé csoportosul, igy kell ennek történni a társadalmi életben is.

Érdekcsoportok alapján szervezni a képviseletet azonban csak addig lehet, a mig a társadalom széttagoltságánál fogva a képviselet egyetemes szervezetéhez nem juthatni, mig az állami jó a társadalom minden osztályára egyetemesen kiterjedőnek, egyformának fel nem fogatik. Az érdekképviselet, ha mint kizárólagos rendszer alkalmaztatik, a képviselet tulajdonképeni eszméjének tagadása, lévén ennek czélja az állami összérdekeket felölelő egyetemes jó megvalósitása, a minek az osztályérdek mindig csak részét képezi. De részleges rendszabályul se alkalmazható sikerrel, annál az alapelvi különbségnél fogva, mely közte és az általános, az állampolgárok egyeteméből kiinduló képviselet eszméje közt létezik, s melynél fogva mindig hátrányosan fogja annak müködését befolyásolni.

Némelyek szerint a felsőházba kellene bevinni az érdekképviseletet, mig a képviselőház továbbra is a szám szuverénitását képviselné. A felsőházban ma is helyet foglalnak a papi, tudományos és müvészi testületek, némely főbb állami hivatalok, a földbirtok, ipar és kereskedelem kiváló képviselői, de nem az érdekképviseleti eszme alapján. A papi rend képviselői az államakarat kiképzésében mindenkor birt nyomatékos befolyás révén, illetve történeti jogán, a tudomány és művészet, földbirtok, ipar és kereskedelem, valamint általában a közélet kitünőségei, mint társadalmi kiválóságok, életállásaik felsőbb nemzeti értékénél fogva ülnek ottan, de egyik sem azért, hogy a saját osztálya, rendje érdekeit képviselje. Ezért meghivatásukban nem az illető társadalmi foglalkozás jelentősége, illetőleg e foglalkozás érdekeinek fontossága a mérvadó, mert akkor ehhez képest kellene alakulni képviselőik számának is, mit pedig sehol nem találunk.

Krause, Ahrens, majd Mohlnál találjuk az érdekképviseletnek tüzetesebb felkarolását. Az utóbbi három érdekcsoportot külömböztet meg: az anyagi érdekek csoportját, hová a földbirtok, ipar és kereskedés képviselői tartoznának; a szellemi érdekek csoportját, hová a tudomány, müvészet és egyházak képviselőit sorozza, végül a helyi érdekek csoportját, melyet a községek képviselnek.

Bluntschli se idegenkedik az érdekképviselet eszméjétől. Rámutatva a tulajdonképeni rendi és osztályképviselet közti külömbségre, melyet abban talál, hogy a rendek főjelentőségüket nem az államban, hanem azon kivül birják és igy természetüknél fogva külön állásra és külön érdekekre utalvák, mig ellenben az osztályokra való tagolás az állam egységét nem bontja meg, nem veszélyezteti, miután az osztályok nem az államon kivül vannak és azzal szemben mi erővel sem birnak — arra a következtetésre jut, hogy

mindaz, a mit a rendi képviselet ellen föl lehet hozni, az osztályképviseletnek akadályát nem képezheti.

Az érdekképviselet eszméjét valósitotta meg kiválólag az 1873. évi április 2-iki osztrák választói törvény, mely szerint az alsókamara négyféle kategóriájú választók és pedig: a nagy földbirtok (85 képviselővel), a városok (99 képviselővel), a kereskedelmi kamarák (21 képviselővel) és a vidéki választókerületek által (120 képviselővel) választatik.

16. §. A passziv választói jog.

A megválaszthatás, képesség: képviselői tisztet betölteni, az állami szuverén akaratra való közvetett befolyás: a képviselőválasztásban való résztvehetés feltételein (állampolgárság, feddhetlenség, gazdasági önállóság) kivül még különös feltételek meglétét kivánja. Csak e feltétellel fogadható el amaz elv, hogy minden választó egyszersmind választható.

A különös feltételek, melyek szóba jöhetnek:

a) a szerzett állampolgárságnak huzamosabb időn át fennállása,

b) bizonyos helyi kötelékbe, az illető választó kerületbe való tartozás,

c) magasabb életkor,

d) nagyobb cenzus,

e) az erkölcsi érintetlenség nagyobb foka,

f) mentesség bizonyos különös életállástól, hivatástól.

A képviselői tiszt betölthetéséhez, a megválasztatáshoz mindezen feltételek fennforgása kitüzhető és pedig ama joghatálylyal, hogy az olyan jelölt, kiben e feltételek nincsenek meg, érvényesen meg nem választható, az ily választás tehát szükségkép semmisnek tekintendő.

a) Az állami szuverén akarat kiképezésében való résztvehetés az illető egyénnek az államczéllal, állameszménynyel való teljes összeforrottságát, az egyén és állam viszonyának bensőségét kivánja meg, a mi a született állampolgárnál eleve feltehető, mig az idegennél, ki az államhoz tartozást honositás utján szerzi meg, ez rendszerint csak hosszabb idő elteltével tekinthető meglevőnek. Nincs ugyan kizárva egyesekre, hogy a honositott állampolgár rövidebb idő alatt is teljesen beolvad az államba, képes lesz annak öntudatában részesedni, az állameszményhez teljes odaadással lenni. Mégis általában a szerzett

állampolgársággal biró egyénre nézve bizonyos nagyobb időtartam helyesen állapittatik meg (8—10 év), melynek elteltével lehet őt csak a parlamentbe befogadni.

Az állam magatartása a honositottal szemben, befolyást engedni szuverén akaratának kiképzésében, ama szigorubb vagy enyhébb felfogástól függ, melyet az állam a tagjául nem született egyéneknek kebelébe fogadása tekintetében egyáltalán érvényesit, igy a passziv választói jogot csak a honositás bizonyos nagyobb, ünnepélyesebb formájával kötheti össze (a belga grande naturalisation.)

b) A helyi kötelékbe, az illető választókerületbe való tartozás a megválasztatás feltételeül helyesen ki nem tüzhető, mert azt a téves hitet keltheti, hogy a képviselőnek kiválólag a helyi érdekekkel kell törődni, holott a választás által az egész állam nyer szervet s a kerületekre osztás csak külső, technikai berendezés.

c) Ellenben a magasabb életkor helyesen állapittatik a megválaszthatóság feltételeül, a törvényhozói tiszt ellátása nagyobb politikai belátást szükségelvén, mint maga a törvényhozó kijelölésére irányuló tevékenység: a választás.

d) A magasabb cenzusnak czélja a képviselő függetlenségének nagyobb biztositása. De eltekintve attól, hogy a nagyobb adófizetés vagy jövedelem kimutatása, tehát a vagyon egyáltalán nem feltétlen ismérve a képviselő függetlenségének (mert egy nagy gazdasági, ipari, vállalkozói tevékenységet kifejtő egyén, mint képviselő, a végrehajtóhatalommal szemben kevésbbé független, inkább lekötött lehet, mint egy talán egészen vagyontalan), nem fogadható el a magasabb cenzus azért sem, mert sok arra való, kiváló egyénnek a törvényhozótestületbe jutását hiúsithatja meg. Egészen felesleges lesz pedig akkor, ha a képviselőség dijtalan közfunkczióvá tétetik, mert ez esetben a képviselői tiszt elfogadására ugyis csak megfelelő anyagi erővel rendelkező egyének fognak vállalkozhatni.

e) Az állam az erkölcsi érzület érintetlenségét már a szavazóban megkivánja, megfosztván a szavazatjog gyakorlásától, a büntetés tartama alatt és azután is bizonyos ideig, az állami jogrenddel összeütközésbe jövő tagjait.

Az állami szuverén akarat kiképzésében való résztvehetés, a képviselői tiszt azonban az erkölcsi érintetlenségnek még nagyobb fokát követeli. Ezért mig az elitéltek csak általában a büntetés tartama alatt s azután határozott ideig záratnak ki

a szavazatjog utján az állami akaratra való befolyásból, bizonyos nagyobb, az erkölcsi és jogérzet lényeges fogyatkozására valló bűntényekben elmarasztaltakat az állam mindenkorra képteleneknek nyilvánít arra, hogy szuverén akarata kimunkálásának közvetlen részesei legyenek.

f) A papokra nézve az állam szempontjából alig hozható fel indok a megválaszthatóságból való kizárás mellett. Ez csak a szerzetesekre foroghat fenn annyiban, hogy ők rendi szervezetök egyetemességénél fogva főhatóságuktól függő helyzetben vannak, a mi nem teszi őket alkalmassá a parlamenti működésre.

Az állam ugyan az életnek a vallást érintő oldalától sem zárkozhatik el, azonban szuverén elhatározásaiban e részben is csak az emberi lényeg s az állami érdek szempontja, saját felfogása a laikus és vallásos élet viszonyáról vezérelheti, nem pedig a vallási érdekek egyoldalú uralma.

Az egyház, nevezetesen az egész világon egyetemes szervezetü, főhatóságukat az államon kivül biró szerzetesrendek tagjai részéről ez utóbbi veszély fenyegethet, ha közvetlen befolyás engedtetik nekik a szuverén akarat alkotására.

Mindazáltal bizonyos papi rendeknek megengedhető a megválasztathatás, amennyiben e feltételezés kevésbbé áll s az illető rendeknek különben is számottevő kulturális jelentősége van.

g) A hadsereg tagjai (a tettleges szolgálatban álló összes katonai személyek) kizárandók a parlamentből, mert a hadsereg, mint az állam fegyveres karhatalma, mely szuverén akaratának végső esetben érvényt szerez, mint külön e czélra szolgáló szervezet, tagjainak feltétlen engedelmességénél, csak a végrehajtás eszköze lehet.

Az állami hivatalnokok általában megválaszthatók ugyan, de a képviselői tisztség természete azt követeli, hogy hivatali funkcziót és képviselői tisztet egyidejüleg ne gyakoroljanak, tehát hivatalukat letegyék (ld. az összeférhetlenséget). Bizonyos akár állami, akár önkormányzati hivatalnokok azonban relativ megválaszthatlanoknak jelenthetők ki, azon kerületben t. i., melyre hivatalos müködésük kiterjed, miután attól lehet tartani, hogy hivatalos állásuk hatalmát megválasztatásuk érdekében felhasználják, vagyis a választók szabadságát veszélyeztetik. Ugy, hogy ez esetben az illető hivatalnokok érvényesen meg se választhatók.

17. §. A választási mód.

A választás lehet:

a) közvetlen vagy közvetett.

A közvetett választási rendszer, midőn a választó (ősválasztó) csak azok kijelölésére van jogositva, kik a választást megejtik, az általános szavazatjog enyhitésére kivántatik azzal az indokolással, hogy igy lehetővé válik ugyan a választói jogot nagy mérvben kiterjeszteni, de másrészt a jog a képességgel arányosittatik, mert ha nem is lehet mindenkinél feltenni az arravalóságot, hogy a képviselőt kijelölje, feltehető azon képessége, hogy a választásra alkalmas egyéneket jelöljön meg.

Azonban a közvetett választás elvileg nem állja ki a birálatot annál fogva, hogy az egyes állampolgár befolyását az állami akaratra lényegesen alászállitja, majdnem megsemmisiti s vagy csak oly képességet tesz fel az egyesben, hogy ő az állami élet szükségeire, annak irányára való tekintet nélkül, a képviselő megválasztásával való megbizásban rejlő bizalomra érdemes polgártársait kikeresheti (amenyiben az elektoroknak utasitással való megkötése meg nem engedtetik), mely esetben az ilyennek nem adandó meg a választói jog; vagy pedig az elektorok kijelölése a politikai pártállásra, az államélet irányára való tekintettel történik, mely esetben nincs szükség a közvetettségre, mert azon államtag, ki e szempontból helyesen tud élni szavazati jogával, közvetlenül kell, hogy megválassza a képviselőt.

Ezen felül (mint ezt különösen az északamerikai unió elnökválasztásánál látjuk) a közvetett választás a választás tisztaságát lényegesen alászállitja, a pártok versengését szükségtelenül élesiti, a népjellemet a korrupt eljárás nagyobb térfoglalásával megrontja; a választás czélját, hogy az állampolgárok közt az arra legérdemesebbek kerestessenek ki, nem biztositja, sőt inkább oly egyének megválasztásának kedvez, kiknek képességeit maguk az ősválasztók nem is ismerik.

A közvetett választás védői leginkább az amerikai senatus egybealkotására hivatkoznak. Ámde az amerikai senatus, eltekintve attól, hogy összetett állam törvényhozó szerve, egészen sajátlagos alakulat, melynek szerzői ama célt tüzték ki, hogy a népet a demokraczia többségi uralma ellen védelmezze, hogy abban az általános szavazatjogon alapuló képviselőházától különböző szellem foglaljon helyet. A megválasztandókban kivánt

politikai főlény követelte, hogy a senatorok választása ne közvetlenül a népre, hanem annak választottaira, az államok törvényhozó testületeinek (képviselőház és senatus) megegyezésére bizassék.

b) A szavazás egyszerü, egyedenkinti (individuális) vagy lajstromos (lista-) szavazás.

Előbbinél a választókerület csak egy képviselőt választ, utóbbinál a választókerületben több képviselő lévén választandó, a szavazópolgár egyszerre több egyénre adja szavazatát. Az egyénenkénti szavazásnak elsőség adandó annál fogva, mert a választók és a képviselő viszonyát bensőbbé teszi, jobban kimutatja a választók nézetirányait.

c) A választás lehet: választás közfelkiáltással, (per acclamationem), mely az összes szavazatképes polgárok egy személyben való akarattalálkozásának nyilatkozása.

Lehet továbbá a választás egyszerü többségi választás, melynek eredménye ismét relativ többség lehet (kettőnél több jelöltre való szavazás esetén) vagyis a beadott szavazatok legnagyobb számának elnyerése a többi jelöltekkel szemben, vagy absolut többség, mely az összes beadott szavazatok nagyobb részének elnyerését jelenti az egyik jelölt által. Annak kimondása ezenfelül, hogy megválasztott képviselőnek csak az tekintetik, ki az összes beirt választók száma bizonyos hányadának (pl. egy negyedének) megfelelő szavazatot kapott, közvetett kényszer a választói jog gyakorlására.

Szavazategyenlőség esetén nincsen megválasztott képviselő. Kisegitő módul alkalmazható ez esetre a képviselő személyének meghatározására a sorshuzás, a mi elvetendő, mert a véletlenre bizza a képviselő kijelölését, tehát egészen ellentétes a választás czéljával. Megállapitható, hogy az idősebb jelölt tekintetik megválasztottnak, de a nagyobb kor csak vélelem az illetőnek a képviselői tisztre nagyobb alkalmassága mellett. Mindenképen megengedhetlen azonban az egyenlő szavazatot nyert egyének közti választást a törvényhozó testre bizni, mert annak nem feladata tagjainak kiszemelése. A parlament csak a képviselői funkczió jogának végső megállapitásával foglalkozhat, főleg ha ez a választók részéről, a választás valamely lényeges szabálytalanságának okából, kétségbevonatik.

Lehet azonban a választásnak oly módja is, midőn a többség mellett a kisebbség nézetiránya is megfelelő választási szervezettel figyelembe vétetik.

A kisebbségek képviselete az általános szavazatjog rendszerének kiegészitéseként ajánltatik a végből, hogy minden véleményés akaratirány hivei számának megfelelő mértékben érvényesüljön a képviselet megalkotásában. A mai többségi rendszer, mondják, elvetendő, mert igazságtalan, egy részét a választóknak képviselet nélkül hagyván; elnyomó irányzatu, mert a többség zsarnoki hatalma alatt a még oly eszélyes kisebbség is érvényesülés nélkül marad; folytonosan megzavarja a közbékét, miután a két párt versengése, melyek közül egyik kizárni igyekszik az érvényesülésből teljesen a másikat, legnagyobb mértékben felkelti a szenvedélyeket; káros eredményü magára a képviselőtestületre, mert olyan eszmék, véleményirányzatok maradnak kizárva a tanácskozásokból, melyeknek az országban sok követője van; de alapjában véve hamis is a mai rendszer, mert a választói többségek majdnem mindig mesterségesek és miután a képviselet csak a többségnek van megadva, mindig fenyeget ama veszély, hogy a határozás szuverén joga oly képviseleti többségnek lesz sajátjává, mely tulajdonképen csak kisebbség, a választó polgárok körében elterjedt véleményirányok valódi arányait véve tekintetbe.

Csak az arányos képviselet, helyes tehát szerintök, mert lehetővé teszi, hogy az a vélemény, mely tulnyomó az országban, legyen tulnyomó a törvényhozó testületben is, de legyének képviselve az ettől eltérő vélemények is abban az arányban, a mint az államtagok közt elterjedve vannak.

Az állam természetéből kiinduló helyes elmélet azonban a kisebbségek képviseletét nem helyeselheti. Nem fogadható el az, hogy az okosság és eszélyesség nagyobb foka mindenkor és feltétlenül a kisebbségnél lenne. Ha igy volna, akkor a kisebbség körében is mindig a még szükebb körü kisebbségnél lenne a mélyebb belátás, a mi a végtelenig (illetve egész addig, mig csak ez a kisebbség az egyes emberre le nem olvad) lenne folytatható.

A kisebbségi hépviselet, bármely tetszetősnek és igazságosnak tünjék is fel, végső eredményében az állam organikus természetének megtagadása, sőt az állam fölolvasztása a parlamentben. De a kisebbségi képviselet szem elől téveszti azt is, hogy az állami akaratot kimunkáló organumnak, a parlamentnek nem is lehet az a hivatása, hogy minden akaratirányt feltüntessen, mely szerint a választó polgárok az állam cselekvőségét irányozni szeretnék s ha feltüntetné is, az elha-

tározásra, akkor is csak a tömeges, illetve a túlsúlyban levő akaratirányok folyhatnak be. Sőt ha a bármiféle nézet- és akaratirányok számbavételnének, az a parlament működésére egyenesen bénító hatású lenne, megakasztván a fő akaratirányok valamelyikének érvényre emelkedését és igy az állam cselekvőségét. Hiába tesszük lehetővé, hogy a parlamentben minden valamire való nézet- és akaratiránynak képviselete legyen, ezzel elérjük ugyan azt, hogy ezen véleményirányok a tanácskozás folyamán kifejezést nyernek, de nem azt, hogy az elhatározásban érvényesüljenek. Az egyes ember akaratának irányzásánál is csak a legerősebb indokoknak lehet szava, a megfontolás csak a leghatalmasabb, mert szerinte legtöbb érvvel támogatott szempontok szerint igazodhatik s távolabb eső, az akaratirányzásnak szükebb körébe nem vonható lehetőségei számba nem jöhetnek. Ugyanez áll az államnak gondolkodó és akaró szervére, a parlamentre is. De a kisebbségi képviselet annálfogva, hogy a legspecialisabb megbizású képviselőket juttatná a parlamentbe, az egyetemes jó eszméjének se tenne hasznos szolgálatokat.

A politikai eszmék, nézetirányok, a mennyiben tartalmi súlyuknál, belső értéküknél fogva erre képesek, folyton fejlődésben vannak s az ellenzékek absolut értéke nem a pártjukon álló szavazók időleges számától, hanem eszméik belső értékétől függ. A kisebbség nagyobb erkölcsi ereje, az államélet irányzására való nagyobb képessége, eszméinek az állami jó szempontjából nagyobb értékessége meghozza azok érvényesülését különben is. A többség eszméinek igazsága mellett a hozzája ragaszkodók száma úgyis csak vélelem.

A kisebbségi képviseleti rendszer tisztán mechanikus berendezésekre fekteti a fősúlyt, holott az állam nem gép, nem lelketlen szervezet, alkotói se élettelen részek, ezért minden oly rendszer, mely csak külső mechanismus által akar elérni oly czélokat, melyek elérésénél az ezeket mozgató erkölcsi erők mineműsége döntő, meddő eredményű. Tényleg nem is mutathat fel ezen rendszer itt-ott behozott egyik alakja sem eddigelé kielégitő eredményeket.

d) Lehet végül a választás nyilt vagy titkos választás.

A szavazás titkossága nem biztositója a választás szabadságának. Ez csak egyoldalú demokratikus felfogás. A szavazás nyiltsága annak, hogy az valóban az egyetemes érdekben gyakoroltatik, ünnepélyes megpecsételése, a szavazó felelősségének nyilvánitója (ezért követeltetik a parlamentben is fontos határozatoknál a névszerinti szavazás) s igy feltétlen elsőbbséget érdemel a titkos (szavazó lapokkal való, ballot-) szavazás felett, mely az egyénből kiinduló, demokratikus iránynak eszköze. Ez utóbbi csak ott alkalmazható helyesen, hol a választási jog szabad nyilatkozásának, az illetők üldözés elleni megvédésének eszköze lehet, tehát (főleg az államélet válságos időszakaiban) midőn egyik párt a másik terrorizmusnak lehet kitéve.

A titkos szavazás rendszerének van olyan alakja is, midőn a szavazat csak a választókra nézve képez titkot, de a választás vezetőire nem, amennyiben a választólap beadása alkalmával felnyittatik.

A puszta majoritási választásoknak hiányát ellensulyozni hivatott kisebbségi képviseleti rendszernek több alakja javasoltatott.

Considérant (*De la sincerité du gouvernement représentatif* 1846) a választók összeségét pártok szerint kivánja csoportositani s a választandó képviselők számát ezen pártok szerint elosztani.

Elvi felfogása abból indul ki, hogy ha a többségnek van is joga a döntésre, de nincs joga arra, hogy a tanácskozásból kizárja a kisebbséget, vagyis el kell választani a képviselet jogát a határozás jogától. Ez utóbbi megilleti a parlamenti többséget, az előbbi a választó polgárok egész testületét. Vagyis a puszta többségi választási mód alaphibája, hogy e természeténél fogva különböző két szavazatot: a képviseletit (vote *représentatif*) és a határozót (vote *delibératif*) összetévesztik; holott a határozat joga collectiv, személytelen jog, melynek létjoga a szükségszerüségen alapszik s mely a többségnél van, a képviselet joga azonban individuális, személyes jog, mely minden állampolgáré. **Hare** (*The election of representatives* 1859) **Mill** által (*Considerations on representative governement* VII. fej.) javasolt rendszere az egy képviselő megválasztatására szüséges szavazatok számát a választók számának a képviselők számávali elosztásával meghatározván, minden jelölt, mely e hányadosnak megfelelő szavazatot kapott az ország bármely helyén levő választójától, megválasztottnak tekintetik, miáltal a legjelentéktelenebb kisebbségi töredékek is arányosan érvényesülhetnek.

Ezen Hare-Mill-féle szabad egyesülési formának különösen nagy hátránya az, hogy a helyi összetartozóság minden kötelékét felbontva, a választó polgárt, miként a szélroham a port, felragadja, állandó napi müködésének szinteréül szolgáló köréből kisodorva, előtte teljesen idegen elemekkel való egyesülésre készteti s ez által mindazt a befolyást, melylyel a szükebb szomszédi kör az érdekek felismerésére és a politikai nézet- és akaratirányzásra bir, megszünteti.

A korlátolt szavazati rendszer (vote limité), melyet lord **Russel** javasolt 1854-ben az angol parlamentben, az egyoldalu többségi uralomnak az által kivánja elejét venni, hogy minden szavazónak az egy kerületben választandó képviselőknek csak nagyobb számára (három képviselő közül kettőre) ad szavazati jogot.

A szavazatok halmozása által egy jelöltre (vote cumulatif, vote accumulé) — **Marschall** javaslata — a kisebbségnek szintén mód nyujtatik a többséget ellensulyozni.

E rendszerek mindegyike ellen tehető ellenvetés, de a technikai kérdés különben is másodrendü az elvi kifogások mellett.

Az aránylagos képviselet hivei **Mirabeau** ama szavaiból indulnak ki, hogy a képviseletnek egészben és részleteiben ugyanoly arányokkal kell birnia, mint eredetijének: a nemzetnek, lévén ez a nemzetre ugyanaz, ami egy térkép területi viszonyaira (*Discours* I. 31). Ajánlói a fentieken kivül **Guizot** (*Histoire des origines de gouvernement représentatif.* II.) **Mill** (*Képviseleti kormány*), **Mohl** (*Encyclopädie* 1872.) **Bluntschli** (*Allg. Staatsrecht, Politik*), egyik pontja az 1891-iki erfurti socialdemokrata pártprogrammnak, bár némelyek ellenzik, igy **Rittinghausen** (*Socialdemokratische Abhandlungen* 3. Heft).

Hazai irodalmunkban a puszta majoritási rendszer hiányaira először **Br. Eötvös** mutatott rá (*Uralkodó eszmék* I. köt. 214. l.) „Tegyük fel — mondja Eötvös — hogy a kerületek száma 100-ra megyen, 4000 választóval mindenik. Tegyük fel, hogy 51 kerületben a követek 2500-ból álló többséggel választatnak 1500 ellen, holott 49 kerületben a választások 3500-ból álló többséggel történnek 500 ellen. Ez esetben amaz 51 követre 127.500 — a 49-re pedig 171.500 szavazat jutott, azaz a törvényhozás többsége a választók kevesebbségét képviseli."

18. §. A választási eljárás és előzményei.

A választás czélja lévén az arra jogositott állampolgárok nézet- és akaratirányainak a képviselő kijelölése tekintetében szabad folyást engedni, ezen czél elérhetésének megfelelő módon kell berendeztetnie. Az erre irányuló intézkedések foglalatját közönségesen a választás szabadsága biztositásának nevezik.

a) A választás szabadsága az állampolgároknak a választást megelőző egyesülésével, szövetkezésével kezdődik. Ily egyesüléseket, szövetkezéseket tehát nem szabad az államnak korlátozni, a mit különben az egyesülési- és gyülekezési jog biztositása is ellenez. Vigyázni kell azonban, hogy a szövetkezetek (az angol és amerikai caucus-ok példájára) zsarnoki hatalom birtokába ne jussanak, korlátozván az egyes szavazó polgár szabad mozgását, teljesen alárendelvén őt a választási szövetkezés lenyügző hatalmának.

b) A választási eljárás a szavazatjog megállapitását teszi szükségessé. E végből az e joggal biró polgárok ugyan évente megujitandó jegyzékbe foglalandók össze, mert a jog ily előzetes megállapitása a választási eljárás nyugodt, rendes lefolyását biztositja. De meg lehet engedni a helyszinen való igazolást

is, nem lévén indokolt valakit csupán azért megfosztani szavazatjogától, mert annak idején a névjegyzékbe való felvételét a kellő időben nem szorgalmazta. A választási eljárás ezen előkészitő intézkedése is lehetőleg nem hivatali, hanem önkormányzati közegekre bizandó, mert a választásnál a társadalom mond véleményt, itéletet az államélet követendő irányára nézve, tehát szabad társadalmi szervekre bizandó annak előkészitése is.

Ugyanezen szempont javasolja a választó jog vitássá vált kérdése eldöntésének szabad társadalmi elemekből alkotott szervekre bizását. Végső fokon ez független biróság, (az ország főtörvényszéke) által lesz eldöntendő, mert az állampolgárnak a szuverén akaratban való részeltetése oly fontos kérdés, hogy az állam legfőbb birói foruma részéről pártatlan döntést igényel.

Miután pedig a szavazatjog nemcsak az egyénnek, hanem az államnak is joga, nemcsak az illetőnek, kinek joga vitássá vált, kell megadni a jogelvonás elleni felszólalást, hanem bármely állampolgárnak, kinél a mérvadó ténykörülmények ismerete feltehető, tehát mindenesetre a kerület bármely választójának.

c) A választási eljárás megindítása az államfőnek a törvényhozó szerv összehivási jogához kapcsolódik. Annak megállapitása, hogy a választók bizonyos időszakokban s határnapokon maguktól jönnek össze, figyelmen kivül hagyja, hogy a törvényhozó szerv az államfő irányzására szorul es ezért nem helyeselhető.

d) Az u. n. hivatalos vagyis oly képviselőjelöltek felállitása, kik a végrehajtó hatalom által óhajtott képviselőkül nyilvánosan kijelentetnek, nem engedhető meg, mert ellenkezik a választás czéljával, mely éppen abban áll, hogy az állampolgárok véleménye tudassék meg az állam iránya tekintetében; ez pedig eleve meghiusittatik, ha a végrehajtó hatalom ily jelöltek állitásával a választókat befolyásolja. A végrehajtó hatalom befolyása (a hivatalnokok és tőle függő egyéb elemek irányitásával) különben is meg nem engedhető mértékben érvényesül.

e) A szavazás helye tekintetében két rendszer jön szóba: a czentralizált és deczentralizált szavazás rendszere. Elsőnél a választókerület összes szavazói egy helyen és egy időben gyülnek össze a választás megejtésére. Hátránya ennek, hogy különösen ha a kerület nagyobb, a központba való utazással összekötött nehézségeknél, esetleg gazdasági károsódásnál fogva a szavazás gyakorlását nem teszi könnyüvé (a mit csak részben

lehet ellensulyozni annak kimondásával, hogy a választás napja csak vasárnapra eshet). Deczentralizált szavazási rendszernél a választók rendes lakóhelyükön, községeikben adhatják be szavazatukat. Ez azonban viszont a választási eljárás egyszerübb, gyorsabb lefolyását kevésbbé teszi lehetővé. Azért leghelyeseb, ha a szavazás a választópolgárok rendes lakhelyétől nem nagy távolban ugyan, de mégis kisebb terjedelmü szavazási körökben történik.

f) A választás vezetésére alkalmazhatók hivatalnoki (birói vagy közigazgatási) elemek, vagy a társadalomnak e czélra külön megbizandó, nem hivatalnok tagjai. Az utóbbi helyesebb, ugyanazon oknál fogva, mely a választás előkészitése körüli teendőknek a szabad társadalmi elemekre bizását ajánlja. A hol azonban az állami végrehajtóhatalom gyakorlásában az önkormányzat által a polgárok is résztvesznek, ott nem lesz szükséges más elemekre bizni a választás vezetését.

A választás vezetésével megbizott egyénnek (elnök) különös feladata a választás szabadságának, rendes lefolyásának biztositása. E czélból birnia kell a joggal, az állam szervezett karhatalmát, fegyveres erejét szükség esetén igénybevenni.

g) A választás szabadsága mindazon feltételek megvalósitását foglalja magában, melyek az állampolgárok szavazatban jelentkező véleményének akadálytalan megnyilatkozására szükségesek.

Ez akadálytalanság egyaránt vonatkozik a választó szabad elhatározására és annak kinyilatkoztatására a szavazatban. A választási jog szabad gyakorlatának erőszak vagy fenyegetés általi megakadályozását, a szavazat és a szavazás eredményének meghamisitását, a szavazatjoggal üzött csalárdságot, a szavazóknak ajándékkal vagy más előnynyel való befolyásolását, a csalárd hirek terjesztését büntető határozmányok, a választók fegyveres megjelenésének tilalmazása, sőt magának a választásnak esetleges megsemmisitése, mind a választás szabadságának biztositását czélozzák.

A választóknak a jelöltek költségén a szavazás helyére és hazaszállitása alig kerülhető el ott, hol a központi szavazás rendszere van elfogadva. A szavazatjog természetével azonban, mely az egyes állampolgárban az önzetlen közremüködést tételezi fel a törvényhozó szerv elemeinek kijelölésére, nem fér meg; még kevésbbé a választókról a választás szinhelyén való gondoskodás, bár az csak a „szükséges ellátás" mérveig terjed is, nem is emlitve a bőkezü etetést, itatást, megvendégelést.

Ugyanis, ha a választónak gazdasági kártalanitás adatik szavazatjoga gyakorlásáért, csakhamar meg fog barátkozni ama gondolattal, hogy a puszta kártalanitáson túl tényleges haszonra tegyen szert szavazatjoga által, tehát azt áruba bocsássa.

A szavazatjoggal üzhető visszaélések, a választók tiltott módon való megnyerésének meggátlására még különféle intézdedések tehetők, igy az, hogy meghatároztatik a jelölt által a választásra engedett módon forditható költségek nagyságának határa, a választók számával aránylagosan; megállapittatik az igénybevehető párthelyiségek száma; bizonyos visszaélések esetén a jelölt a képviselőségből egyszersmindenkorra vagy hosszabb időre kizáratik stb.

Mindezek hatályos eszközök lehetnek a visszaélések kizárására, a választások ugynevezett tisztaságát azonban mindezen eszközöknél hatályosabban az állampolgári erkölcsök, államias érzület épsége biztositja, mely a választókban ébren tartja ama tudatot, hogy szavazatjoguk gyakorlásával a köznek szolgálnak, közfunkcziót végeznek, tehát a köz szempontja által is kell irányittatniok; a megválasztandókban pedig annak tudatát, hogy a megválasztás czélja odaadás a közjó megvalósitására, önző, egyéni czélok eszközévé tehát nem tehető.

19. §. A képviselőség jellege, napidijak.

A képviselet czélja az állami jót a legalkalmasabb, e tisztre önként vállalkozó államtagok részvétele utján a szuverén akaratelhatározásban valósitani. E szempontból itélendő meg mindenek előtt ama kérdés: köteles-e a megválasztott egyén a a képviselőséget elfogadni.

Erkölcsi kötelesség lehet a megválasztottra a választást, mint a polgártársi bizalom, kitüntetés jelét, elfogadni, de az állam szempontja nem követeli, hogy a választottnak szabadságában ne álljon a választást esetleg magától elháritani. Az állam akaratelhatározó szervében való részvétel ugyanis nem követelhető az állampolgári kötelességek keretében (a mint a hivatal elvállalás sem), de meg az államnak a képviseletben

fekvő czélja elérhető a lemondás megengedése esetén is. Az állam helyesen csak oly tisztségekre állapithatja meg a megválasztás elfogadásának kötelességét, hol valamely intézmény czélja különben nem lenne biztositható.

A képviselő az egyetemes jót saját legjobb megegyőződés szerint, minden irányban, tehát választóitól és a kormánytól egyaránt függetlenül törekszik megvalósitani a nemzeti elhatározás, akarás szerveként müködő parlamentben. Ebből következik, hogy a képviselő nem megbizott, nem mandatarius, hanem állami közfunkcziók részese, az állam egyik főszervének része és állása, a képviselőség köztisztség (munus publicum), melyet viselője, erkölcsi lekötöttséggel az országnak, hazafias érzületének, egyedül a köz érdekeinek figyelembevételével tartozik betölteni. A képviselőség (a mint ezen jellegének kifejlődését a fokozatos alakulás folyamán főleg az angol képviseleti rendszerben látjuk) oly tiszt, melylyel a képviselőt a választó testület szabad elhatározásából a végből ruházza fel, hogy azt az ország szolgálatára, a fejedelemnek a törvényhozás, végrehajtás, biráskodás körüli támogatására lelkiismeretesen használja fel. A képviselőség ezen köztiszti jellegére utal a némely alkotmány szerint behozott képviselői eskü, melyet a képviselő a parlamentben helyet foglalva letenni tartozik.

A képviselőben az egyetemes érdekek, a közjó helyes felismerésére szükséges értelmi erő és az annak megvalósitásánál nélkülözhetlen erkölcsi erő, hazafias érzület, mely az egyéni érdek és önhaszon fölé bir emelkedni, egyaránt szükséges feltételek.

A legfőbb állami jó, „salus reipublicae“ megvalósitására egy irányban már maga a modern képviseleti rendszer foglal magában biztositékot, az utasitások kizárásával lehetővé tevén, hogy az állami érdek a helyi, részleges, külön érdekektől teljesen függetlenül valósulhasson meg. De mert a képviselői funkcziónak a közérdekben való gyakorlásában a képviselő befolyásolva lehet s mert arról is szükséges gondoskodni, hogy az állami életmüködés különböző irányai egymásra zavarólag ne hassanak, biztositani kell azt, hogy a képviselő ne csak választóitól, hanem minden irányban függetlenül gyakorolhassa funkczióját, másrészt, hogy az államhatalom különböző ágazatai közt az összhang fennmaradjon.

Az összeférhetlenség tehát, mint e célnak szolgáló intézmény, hivatva van egyrészt kizárni a közfunkczióknak az állami érdeknél fogva meg nem engedhető találkozását egy személyben, másrészt biztositani, hogy a parlamentben csak oly férfiak foglaljanak helyet, kik a legfőbb állami jó meghatározásánál se életállásuk, se társadalmi állásuk kötelmeitől, se az egyéni haszon tekinteteitől a közérdekre káros módon nem befolyásoltatnak.

Az összeférhetlenség igy hát nem csupán a parlament függetlenségének, hanem az állami funkcziók között szükséges elhatárolásnak is biztositéka, bár közönségesen leginkább a képviselők függetlenségét biztositani hivatott intézményként fogatik fel.

Az összeférhetlenség különbözik a megválaszthatlanságtól. Mindazon egyének ugyanis, kik az állam által a parlamenti müködéssel meg nem egyeztethetőnek kijelentett állapotot foglalnak el, érvényesen megválaszthatók és tőlük függ (de kötelesek is, amennyiben képviselői tisztet akarnak gyakorolni) magukat az összeférhetlenséget okozó viszony hatása alól felmenteni. A megválaszthatlanok ellenben már eredetileg képtelenek a törvényhozói tiszt ellátására, érvényesen tehát egyáltalán meg sem választhatók.

A politikai tudomány fontos kérdései azok: mily intézkedésekre van szükség, hogy a parlament, a szuverén állami akaratot létrehozó, kimunkáló eme nemzeti szervezet törvényhozó és végrehajtó hatalmat ellenőrző müködésének függetlensége biztosittassék; meddig lehet elmenni e szabályozásnál, hogy a törvényhozói funktióban való részvételből az ott kivánatos elemek ki ne zárassanak? Mik tehát a törvényhozói függetlenség *szükséges* feltételei és az összeférhetlenság *megengedhető* határai?

Az összeférhetlenség, a mennyiben a képviselőben a közérdek és magánérdek kollisiójának mellőzésére irányul, fontos követelménye az állami akarat szabad kiképzésének minden államban; mert az államélet csak az erkölcsi erők háboritlan müködése mellett folyhat valóban rendesen. Kétszeresen fontos azonban ez érdek-kollisiót kizárni a parlamentáris államban, mert itt még közelebb fekszik a feltevés, hogy iparszerü politikusok (politicians) a képviselőséget nem köztisztségnek, hanem üzletnek tekintik, melyet a haszonvágy jól kiaknázhat, ha a parlamenti határozatokban jelenkező *közakaratra* való befolyás az *egyéni érdek* szempontjából gyakoroltatik.

A parlamentáris kormányzás ugyanis a parlamentben többséggel biró párt uralmának rendszere. E párt czélja: az uralmat mennél tovább saját kezeiben tartani, abból más pártot kizárni. Ám a többség általában a párttagok magatartásától, esetenkint a más pártbelieknek a végrehajtó hatalom kezelőire kedvező szavazatától függ. A czél tehát az lehet, hogy személyes függőség, lekötelezések által a többség fenmaradása biztosittassék s a végrehajtó hatalom kezelése fölött való ellenőrzés, birálat lanyhává váljon.

Az összeférhetlenség határait ezért az alkotmány természete határozza meg. Tágabbak lehetnek ezek ott, hol a tulsuly az állami erők közt a fejedelemnél vagy kormányánál van. Szigorubb szabályozást kiván azonban az oly állam, melyben az államélet irányzása a parlament kezében fekszik, mert a parlament hatalmával aránylagosan nő a parlamenti tagság értéke.

A személyes befolyásoltság szempontjából kizárhatók a parlamentből:

a) a katonai szolgálatba lépők és a közhivatalnokok;

b) a koronától személyes függőségben levők (kegydijasok);

c) az állammal szemben, valamely vállalatból kifolyólag anyagilag érdekeltek;

d) az anyagi függőségbe (csődbe) juttottak.

Mindezekben ugyanis a törvényhozói tiszt gyakorlásához szükséges személyes függetlenség, fel nem tehető.

A végrehajtó hatalomnak alárendelt, függési viszonyban levő hivatalnokok különösen azért zárandók ki, mert a végrehajtó hatalomnak alárendelt hivatalnok a kormánybefolyás eszköze lenne a parlamentben. Csak oly hivatali állásokra lehet kivételt tenni, melyek a függetlenség bizonyos mértékével birnak s nincsenek annyira alárendelve a végrehajtó hatalomnak.

Az összeférhetlenség határainak megállapitása azon viszony tekintetében, melyet a képviselő az állammal fenálló vállalati jellegü összeköttetésénél fogva elfoglal, nagy nehézségekkel jár, mert biztositani kell ugyan a parlamenti tagok függetlenségét, de e mellett ügyelni arra, hogy a parlamentbe juthatástól az oda való elemek fölöslegesen ki ne zárassanak.

E részben kevésbé is a bármily körültekintő alkotmányi tételes határozmányoktól, mint inkább az erkölcsi erők működésétől, melyen maga a parlamentáris rendszer alapszik, lehet várni a czél elérését.

A közfunkcióknak az állami érdek által meg nem engedett találkozását egy személyben rendszerint külön, szerves törvényhozási intézkedések szokták kizárni. Igy a birák parlamenti tagságát, kiknek a parlamenti harczoktól való távoltartását állami érdek: az igazságszolgáltatás érdeke követeli.

Annak a megállapitása, hogy a képviselő nemcsak képviselőségének tartama alatt, de azután se nevezhető ki bizonyos ideig fizetéses állami hivatalra, tulzott óvatosságnak látszik. Eltekintve ugyanis attól, hogy bevallott czélja: annak kizárása, hogy a képviselő képviselői funkczióját ne gyakorolhassa az állami érdek rovására a végrehajtó hatalom kezelőinek kedvére, se érhető el teljesen, káros lehet e rendszabály, mert arra való elemeknek az állami szolgálatban való érvényesülését gátolja; másrészt azonban merőben elégtelen, ha a parlamentet s kormányt a köz érdekének eleven tudata nem hatja át s a parlament önállóságát nem képes fenntartani.

Általános szabály ezen felül, hogy ott, a hol a két-kamara rendszer be van hozva, a törvényhozás mindkét házában egyidejüleg való közremüködés meg nem engedtetik, tehát az alsóházi és felsőházi tagság egymással összeférhetlenek.

A képviselőség köztiszti jellegére annak dijazottsága vagy dijtalansága befolyást nem gyakorol. A képviselői dijazás kérdése ugyanis azon ténykérdés szerint döntendő el valamely államban, vajon találtatnak-e elegendő számban oly férfiak, kik a törvényhozói közfunkcziót dijtalanul is képesek ellátni, illetőleg, hogy a képviselőség dijtalansága mellett az állami akarat kiképzésének szinhelyéről, a parlamentből a társadalomnak bizonyos, különben arra érdemes elemei nem záratnak-e ki. A dijazás lehet csak az utazási költségek megtéritése a képviselő kerületéből, lakhelyéről a parlament tanácskozási helyéig, vagy napidijak, vagy meghatározott fizetés.

A dijazatlanság mindenesetre jobban megfelel a képviselet eszméjének, kifejezője annak, hogy a képviselőség a polgártársak szabad választásából kifolyó tiszteleti hivatal, s a képviselőnek a választóktól való nagyobb függetlenségét is lehetővé teszi, mert kizárja azt, hogy a képviselő az anyagi javadalmazás megtartására való tekintettel meggyőződését választóinak alárendelje, kiknek szavazatára és igy anyagi javadalmazásának megtartására ellenkező esetben talán többé nem számithatna. A képviselői tiszt dijazatlanságát azonban az életviszonyok alig kivihetővé teszik, mert ama veszélylyel fenyegethet, hogy a

képviselői tisztséget sok, talán arra igen érdemes férfiu, biztositott létviszonyaiból kiragadtatván, el nem fogadhatja. Ez által pedig ama czél hiusittatik meg, hogy a képviselet oly egyénekből alkottassék, kikben az egyetemes jó felismerésének képessége hazafias odaadással, érzülettel, a köz érdekei iránti élénk buzgalommal párosul, mert alig találkozik állam, melyben ily elemek a társadalomnak csakis tehetős, jómódu tagjai sorából lennének kiválaszthatók. E szempontból a dijazottság a választók képviselő kiszemelési szabadságának biztositásaként jelenkezik, nem lévén korlátozva abban, hogy arra való, de talán kevésbbé tehetős férfira essen választásuk.

Ezért kényszerül a modern állam a képviselet tagjainak dijazását elfogadni, mely mint a képviselő köztevékenységének megfizetése, a rendes foglalkozásától való elvonás kárpótlása, elvileg nem fér meg a képviselet szellemével, miután nem lehet azt életpályának, hivatásnak tekinteni, mint egyéb köztevékenységnek egy személy általi állandó ellátását (hivatal), hol a biztositott anyagi ellenszolgálmány, fizetés épen azt teszi lehetővé, hogy az illetők magukat kizárólag ama közfeladatok elvégzésének szentelhessék.

A képviselői dijazás módozatai lehetnek: évi fizetés, havi fizetés (közönségesen napidij-rendszernek nevezve azért, mert az eredetileg naponkint megállapitott dij az egész hó tartamára megadatik, ha az illető hóban csak egyetlen ülés tartatott is) és az ülésenkinti díjazás.

E módok közül leginkább a napidíj-rendszer fogadható el, mert a képviselőséget nem tünteti elő kenyérkereseti pálya szinében, mint az évi fizetés nyujtása, hanem inkább azt fejezi ki, hogy a képviselő hazafias készséggel teljesitendő törvényhozói müködése az egyesekre, az azzal összekötött költségek kárpótlása által az állam részéről csak elősegittetik, de ezen a köz érdekében, tehát elvileg ingyen végzendő tevékenységnek megfizetése rendes járadalom által nem czéloztatik.

Végkép elvetendő az ülésenkinti díjazás rendszere, mely helyesen alkalmazható egy részvénytársasági igazgatóságban, hol tényleges szolgálatok megfizetése czéloztatik, de nem a parlamentben, a képviselői díjazás fent kifejtett alapoka, természete következtében. Még mint a képviselőket az ülések látogatására inditó rendszabály se fogadható el, nem lévén megengedhető, hogy az állami élet legfőbb mozzanatában való részvétel ily uton kényszerittessék ki.

Nem fogadható el továbbá a képviselőknek választóik általi díjazása sem, (Mill javaslata) mert ez a képviselet magánjogias felfogásából ered, a megbizók kötelesek lévén a megbizottnak a megbizás folytán felmerült költségeit helyrepótolni; nem is emlitve, hogy ez a képviselőt választóinak teljesen alárendelné s a képviselet eszméjével meg nem férő ama következtetésre vezetne, hogy a választók tetszésének meg nem felelő képviselőt visszahivhatják, logikus követelmény lévén, hogy a megbizók költségén müködő, meg nem felelő megbizott, a megbizók által állásából elmozdittassék.

A képviselőség díjazatlansága alkalmas eszközül használható arra, hogy a passiv választói jog nagy arányú kiterjesztésének veszélyei (vagyontalan államfelforgató elemek bejutása a parlamentbe) ellensulyoztassanak. Ez esetben a passiv választói jogra a cenzussal azonos hatást fog gyakorolni, csak azok lévén megválaszthatók, kik elegendő vagyonnal rendelkeznek a törvényhozói müködésnek díjtalanul is megfelelni.

Hogy a törvényhozói müködésnek a napidíj (vagy akár rendes évi fizetés) nem megfizetése, csupán gazdasági megkönyités kíván lenni a képviselő részére, mutatja a modern államok többségénél található ama jelenség, hogy a választott felsőházak tagjai nem részesülnek díjazásban, miután elemeinek általában kedvezőbb vagyoni helyzete feleslegessé teszi a törvényhozói müködés gazdasági szempontból való megkönyitését.

20. §. A képviselői funkció tartama.

A képviselői tiszt gyakorlása a megválasztás hiteles tanusitásával (választási jegyzőkönyv, helytelenül megbizó-levél, mandátum bemutatása) és annak a törvényhozó testület illető háza részérőli helybenhagyásával (igazolás) veszi kezdetét.

A választás érvénytelenségének állitása magában még a képviselői funkciót nem akaszthatja meg, mert ha ez megengedtetnék, a pártversengés számos, alkalmatlan egyénnek a képviseletből legalább időleg távoltartását érhetné el. Ezért a képviselő mindaddig meghagyandó képviselői funkciójának gyakorlásában, mig az államnak arra hivatott szerve (a törvényhozó szerv vagy a biróság) a választást lényeges elvi vagy alaki hiányok miatt szabálytalannak jelenti ki.

Megszünik a választói funkció általában a választott képviselet müködési tartamának lejártával és azon kivül is lemondással, továbbá a képviselőnek a parlament részéről e tisztétől való megfosztásával.

A lemondás megengedését ugyanazon szempontok kivánják, melyek a választás el nem fogadására mérvadók.

A megfosztás a törvényhozó testület részéről az esetben következik be, ha a törvényhozói tiszt elláthatása feltételeinek oly lényeges hiányai állanak be a képviselet valamely tagjában, melyek fenforgása esetén az illető egyén eredetileg meg se lett volna választható (tehát az erkölcsi feddhetlenség, gazdasági önállóság hiánya szempontjából, a hadsereg kötelékébe lépés esetében stb).

Bekövetkezik továbbá ezen megfosztás szükségkép a köztisztségeknek egy egyénben meg nem engedhető halmozása s a képviselői tiszttel meg nem egyeztethető viszonyok fennforgása, tehát összeférhetlenség esetében, a mennyiben az illető egyén képviselői tiszte elláthatásának akadályát el nem távolitja.

A választott képviselet müködésének lejártával a képviselőnek ujra választhatósága kell, hogy képezze a szabályt. Az ellenkezőnek megállapitása ellenkezik amaz elvvel, hogy a képviselet az arra legalkalmasabbak közül szabadon alakittassék meg és csak az államélet rendkivüli, válságos időszakában, mint az uralkodó párttól kiinduló erőszakos rendszabály szokott helyet foglalni (angol és franczia forradalom).

21. §. A törvényhozó testület müködési ideje.

A törvényhozó szerv müködésének megindulása vagy egy tőle különálló állami szerv ez irányu tevékenységétől tétetik függővé, vagy bizonyos időpont állapittatik meg, melyben a törvényhozó szerv megkezdi működését.

Első eset a monarchiákban fordul elő, hol a törvényhozó testület müködését az államfő inditja meg, kiben az állam öszszes ténykedései egyesülnek, s ki mint az állami öntudat közege inditja meg az állami akaratelhatározás processusát, gyakorolván összehivási jogát; utóbbi a köztársaságokban, hol az államfőnek összehivási jog rendszerint nem adatik, hanem az alkotmány által a törvényhozó testületnek egy meghatározott idő-

pontban saját jogán való összeülése, valamint évi ülésezésének minimális ideje megállapittatik.

Az államfőt összehivási joga gyakorlásában az állami szükségek korlátozzák, melyek a törvényhozó testület ülésezésének periodicitását vonták maguk után. Ezek, annak tekintetbevétele, hogy az állam hosszabb ideig nem maradhat akarati szervének müködése nélkül, teszik szükségessé annak megállapitását is, hogy a választott törvényhozó testület feloszlatása esetén a parlament bizonyos záros határidő alatt ujból összehivassék.

Miután az állami akarat létrejötte a parlament mindkét házának közremüködését feltételezi, következik ebből, hogy az egybehivásnak vagy suo jure összeülésnek mindkét házra nézve egyidejüleg kell bekövetkezni.

A törvényhozó szerv működése, választott elemei szempontjából bizonyos határidőhöz köttetik.

A törvényhozó testület választott elemeinek megujitása ugyanis arra való mód, hogy az állampolgárok nézetirányai időnkint megnyilatkozva, a képviselet egybeállitásánál érvényesülhessenek. Az az irány, mely a képviselet feladatának a népakarat érvényesitését tüzi, következetes marad magához, midőn a mennél gyakoribb, 1—3 éves megujitást (u. n. rövid megbizásokkal) követeli, mert a választók befolyása a választottakra a választás gyakoriságával aránylagosan emelkedik. Innen a szélső köztársasági (amerikai) elv, hogy a zsarnokság kezdete az, ha a választások nem évenkintiek. (Az Unió képviselőházának két évre választását is csak nehezen sikerült az alkotmány szerzőinek keresztülvinni ez elv ellenében.)

Az állami szempont azonban ellene szól a törvényhozó testület igen rövid időközökben való megujitásának, mert ez a rendszeres, huzamosabb időt kivánó törvényhozói munkálkodást lehetetlenné teszi, a parlamentet folytonos ingadozásoknak veti alá, a képviselőknek az állami ügyekkel való beható foglalkozásban a kellő jártasság megszerzését zárja ki.

De másrészt a megujitásra igen hosszu (7—10 éves) időszakok megállapitása se helyeselhető, mert ez a képviselet és a társadalom közt a szükséges összefüggést meglazitja, a képviselőben a felelősségi érzetet háttérbe tolja. Ezért a mérsékelt tartósság itt a leghelyesebb.

A törvényhozótestület azonban megujitható egészében egyszerre vagy a bizonyos előre megállapitott időben kilépőknek

rendesen sors utjáni kijelölésével, részleteiben (felében, harmadában, ötödében) is.

A részleges megujitás pártolói azzal érvelnek, hogy a törvényhozótestület igy egy egységes gyülekezet lesz, mely minden választásnál változik ugyan némileg, átalakul, de sohasem szünik meg egészen, melynek a változások daczára megleszenek a maga hagyományai. A törvényhozó szervnek egyszerre való megujitása hirtelen gyökeres politikai változásnak lehet szülője, melyek megbontják az egyensulyt, mig ha a parlament csak felerészben, vagy harmadában, negyedében ujittatik meg, minden ily megujitás módot nyujt a közszellem változó irányainak megismerésére s az államügyek irányzása lassankint ezen közvéleményhez képest módosulhat. Vagyis a részleges megujitás a politikai viszonyok állandóságának, a nyugodt és egyenletes fejlődésnek biztositéka.

A részleges megujitásnak feltétele a képviselői megbizások lehető hosszu időtartama, s már e szempontból is nehézségekre talál. Eltekintve azonban ettől, bizonyos az, hogy a részleges megujitás egyrészt szintén sok időfecsérlést okoz, másrészt alig csökkentené a választási izgalmak hevességét, azokat ha szükebb körben is, állandósitaná. Lehetetlenné tenné ezenfelül bizonyos állandó politikai irány fentartását. A minisztériumnak lehetetlen akkor nagyobb szabásu, tehát kivitelükhöz maradandó pártarányokat feltételező tervekkel fellépni, midőn a képviselet elemei minduntalan változnak. A sikeres törvényhozási működésnek mellőzhetlen feltétele a pártalakulások bizonyos állandósága, a részleges megujitás ellenben folyton uj elemeket vinne e testületbe.

A részleges megujitás a parlamenti rendszer sajátosságainak se igen megfelelő, mert ha a választások a többséggel szemben nyilatkoznak, ezen eredmény legtöbb esetben elégséges ugyan arra, hogy a többség működése megköttessék, de nem arra, hogy uj többséget (kormányt) alkossanak. E mellett főleg egy olyan alsó ház, melynek minden része más és más időpontban választatott, nem is hü kifejezője a nép nézet- és akarat-irányainak.

A választó polgárok a közhangulat netalán változott irányait megfelelő módon kifejezésre juttathatják akkor is, ha a parlament nem részleteiben, hanem egészében ujittatik meg.

Figyelembeveendő e mellett, hogy a népben kellőleg meg nem érlelt eszmék és törekvéseknek utat nem lehet nyitni ez által is a parlamentbe. A nép körében tért foglalhatnak bizonyos eszmék, véleménye bizonyos irányait a hozzája csatlakozók tekintélyes száma a közgondolkodás látszatának szinvonaláig emelheti, a nélkül, hogy ez eszmék, törekvések a nemzeti gondolkodás megállapitására alkalmasak lennének; mindezek muló jelenségek is lehetvén, izgató működések eredményei. A néptermészetben fogékonysággal nem biró s ennélfogva gyökeretlenül, mulólag tért foglaló ily eszmék szalmalángszerü felkarolásának semmi szükség módot nyujtani arra, hogy képviseletet nyerjenek ott, a hol csak az állam véglegesen felismert közszükségeinek kielégitésén kell munkálkodni. A nép megállapodott gondolkozásának eredményei pedig érvényesülnek akkor, midőn a képviselet egészben való megujitásának időpontja elérkezik.

Végül az államfő parlamentfeloszlatási jogában ugy is mód van adva arra, hogy a nép nézetirányaitól merőben eltérő képviselet működése megszünjön s helyét uj testület foglalja el.

A részletekben való megujitás mindezeknél fogva legfeljebb ott van helyén, hol a törvényhozó szerv egyetlen testületből áll (egy kamara-rendszer), melynek egészében való megujitása tehát az államélet irányában kivánatos állandóságot tenné koczkára.

A törvényhozó testület működése nem ér ugyan véget, de felfüggesztetik az elnapolás által, mely az államfő joga. Korlátlanul csak a monarchiák fejedelmeit illeti meg, mig a köztársaságokban rendszerint csak bizonyos korlátozással (az időnek, melyre az elnapolás szólhat, megállapitásával, vagy e jog ugyanazon ülésszak alatt gyakorolhatása eseteinek megszabásával) adatik meg az államfőnek.

Az elnapolással a törvényhozó testület működése csak ideiglenesen ér véget és annak tovább folytatása magánál az elnapolás tényénél az arra jogosult állami szerv (államfő) részéről előre meghatároztatik. Egyébiránt a elnapolást maga a törvényhozó testület is kimondhatja.

Ideiglenesen végett ér továbbá a törvényhozó testület működése a berekesztés (prorogatio) által, mely szintén az államfőtől indul ki (monarchiában szintén korlátlanul, köztársaságokban rendszerint korlátozásokkal). A berekesztés a parlament működésének egy zárt időszakát (ülésszak) fejezi be, úgy hogy bár a berekesztés után összeülő törvényhozó testület ugyanazon testület, mint az előbbi (esetleg csak megalakulására nézve változik, amennyiben egyes tisztviselői és bizottságai

ujból választatnak), törvényhozói müködését egészen ujból kezdi, minek jogi következménye az, hogy a törvényhozó testület oly javaslattal, melyet előbb el nem fogadott, az új ülésszakban ujból foglalkozhat; nem ritkán az is, hogy olyan törvényjavaslatok, egyszerü javaslatok és peticziók, melyek a törvényhozó testület müködési tartama alatt tétettek, de elintézést nem nyertek, a törvényhozás tevékenységének rendjéről levétetteknek tekintendők. Mindezek csak úgy foglalkoztathatják az új törvényhozó testületet, ha ujból megtétetnek.

A berekesztéshez tehát különösen abból az okból folyamodhat az államfő, hogy a törvényhozó testület által egyszer már elvetett, fontos törvényjavaslatoknak megszavazását keresztül lehessen vinni.

Úgy az államfő részéről helyet foglaló elnapolásnak, mint a berekesztésnek jogi hatálya az, hogy a törvényhozó testület a kitüzött határidő előtt müködését nem folytathatja, törvényhozói tevékenységet érvényesen ki nem fejthet.

A törvényhozó testület müködésének teljesen véget vet annak feloszlatása. Ez monarchiákban a fejedelemnek korlátlan joga, melylyel, természetesen a miniszterium javaslatára, szabadon él az államélet felismert szükségei szerint; köztársaságokban e jog az államfőt rendszerint nem illeti meg feltétlenül, hanem a törvényhozó testület másik ágának hozzájárulása mellett, a mit úgy indokoltak (pl. Francziaországban), hogy csak a törvényhozás két elemének legyen joga a harmadikat müködésen kivül helyezni, miután ezt az államfőre magára nem vélték bizhatónak. De világos, hogy ez hamis feltételből indul ki, amennyiben ugyanis egyfelől a felsőház, a senatus a törvényhozásnak nem önálló eleme, csak a törvényhozó testületnek egyik része, más felől a sanctio és absolut veto jogával nem biró köztársasági elnök a törvényhozó hatalom olyan tényezőjeként, mint a monarchiák fejedelme, nem jelenkezik.

Parlamentfeloszlatási jogát az akár örökös, akár választott államfő az okból gyakorolja, mivel a választott képviseletet nem tekintheti az állami jó valósitására alkalmasnak és pedig vagy a törvényhozás másik ágával (a felsőházzal) szemben felmerült kiegyenlithetlen ellentétek miatt, vagy annál fogva, mivel nem tételezhető fel, hogy a képviselet választott elemeinek magatartása az államéletnek az állampolgárok által helyeselt irányával egyezik.

De épen mert e jelenségek csak a választott képviseleti testület müködése folyamán nyilvánulnak, következik ebből, hogy a feloszlatás csak a parlament müködésének folyamatbatételével, tehát a megalakulás után, következhetik be. Ha ennek előtte is helyet foglal, ez az állampolgároknak a szuverén akaratra való befolyását becsülné kevésre, mert csak később tünhetik az ki, valóban helyeslik-e ők a parlament müködésének irányát vagy sem.

A feloszlatás kimondásának magára a törvényhozó testületre bizása az államfő részéröli irányitás szükségességének figyelmen kivül hagyása s mint ilyen csak akkor foglal helyet, midőn a törvényhozó testület bizonyos határozott feladatok megoldására (alkotmánymódositás) van hivatva, melynek megtörténtével hivatását befejezettnek tekintheti.

A feloszlatás után összeülő törvényhozó testület egészen uj testület lesz, a képviseletnek egészen uj szervezete. Semmi folytonosság, összefüggés nincsen a régi és az uj törvényhozó testület müködése között. Vagyis a parlament müködését a hatásköre alá tartozó összes tárgyakra nézve ujból kell meginditani, a befejezett müködése folytán függőben maradt (le nem tárgyalt) ügyekre vonatkozó tevékenysége megsemmisült.

A törvényhozó testület már meghozott határozatainak érvényét azonban a törvényhozó testület müködésének megszakadása sem érinti. Ezért helyesen nem lehet azt kimondani, hogy a képviselet határozata csak addig tekintetik érvényesnek, fennállónak, mig az illető testület együtt van, müködési tartama le nem járt, vagy legkésőbb, mig az uj testület össze nem ült (s hogy ennélfogva a törvényhozási processus végső mozzanatának: a fejedelmi szentesitésnek is ezideig kellene bekövetkezni).

Erről az államfő részéröli feloszlatás esetében lehet szó, midőn t. i. e jog ép azért vétetik alkalmazásba, mivel a törvényhozó testület magatartásának az állampolgárok többsége nézetével való találkozása fel nem tehető.

A felsőház feloszlatása csak ott lehet indokolt, hol a törvényhozás ez ága is választás utján alakittatik. Tényleg csakis a választási felsőházakkal szemben adatik meg rendszerint az államfőnek a jog azok felosztására. De mert a törvényhozási funkczió a törvényhozás mindkét ágának együttmüködését kivánja meg, a felsőházra, ha az fel nem oszlattatik, a képviselőház feloszlatása az elnapolás jelentőségével bir, müködését ideiglenesen nem folytathatja.

Az elnapolási, berekesztési és feloszlatási jog gyakorlásának azonban monarchiában is ugyanazon tekintetek vetnek határt, melyek a törvényhozó testület müködésének periodicitását vonták maguk után t. i. az állami élet szükségeinek figyelembevétele, innen az általánosan érvényesülő elv, hogy a következő évi költségvetés megállapitása és az előző évi zárszámadás elfogadása előtt a parlament nem oszlatható fel s amennyiben ez az államfő részéről mégis megtörténne, a törvényhozó testületnek oly időben kell müködését folytatni, hogy ezen ügyeket elvégezhesse.

Az állami élet szükségeinek növekedése s ezzel karöltve a szükség, a képviselet közremüködését gyakrabban igénybe venni, hozta magával a törvényhozó testület müködési idejének kiterjesztését.

Korábban csak az állami közterhek megszavazása végett, rövid időre hivatik össze a képviselet, (a régi Francziaországban a 15. és 16. században mindössze tizszer, a 17-ikben egyszer) de Angliában már a 14-ik századtól kifejlődik a parlament évenkint ülésezésének gyakorlata, — melyet a II. Eduárd uralkodásának negyedik évében hozott törvény megállapit. Az I. Károly uralkodása alatt hozott 1641-iki törvény szerint ha a király a parlamentet három év alatt nem hivná össze, az ország kanczellárjának, ennek mulasztása esetén a főrendeknek adja a jogot, a parlamentet összehivni; amenyiben pedig ezek is elmulasztanák, a választók önmaguktól jöhetnek össze a képviselők megválasztására. Az államköltségek egy-egy évre történő megszavazásának idejétől azonban (III. Vilmos uralkodása) mellőzhetlenné vált a parlament évenkinti egybehivása, mely azóta általános elterjedéstnyer, mert ezt a modern állam szükségletei, a sokféle életviszonyok szabályozása megköveteli.

Az állam szükségeinek megállapítása s az e czélra szolgáló bevételi források megjelölése, az állam bevételeinek előleges számbavétele vagyis a költségvetés megállapitása már maga mellőzhetlenné tette a modern államban a törvényhozó szerv müködése periodicitásának megállapitását.

II. RÉSZ.

A törvényhozó hatalom hatásköre.

22. §. A törvényhozó szerv rendes hatásköre.

A törvényhozó szerv feladata kiválólag a szuverén akaratelhatározás létrehozása lévén, e szempontból az állami élet egész körét majd közvetlenül felöleli, majd mérvadó befolyást gyakorol arra.

A parlament ugyanis nemcsak azzal foglalkozik, hogy mint a szuverén akaratelhatározás szerve, szuverén akaratkijelentéseket tegyen (törvény alakjában), hanem épen azért, mivel az állami akarat szerve, szükségképen ellenőrző szereppel kell birnia a cselekvés szerve, a végrehajtó hatalom felett is, meg kell birálnia, vajjon a végrehajtó hatalom müködése megfelelt-e a törvényhozó szerv által kiképzett szuverén állami akaratnak.

A törvényhozó szerv tehát a végrehajtó hatalom gyakorlására nyer befolyást, és pedig részint előzetesen, amennyiben a végrehajtó hatalom kezelésének irányt szab, részint utólag, amennyiben a felett birálatot gyakorol, sőt végső sorban, szükség esetén biráskodik is annak felsőbb fokon vezetői: a miniszterek felett. Igy tehát a törvényhozó szerv funkcziójának voltaképen törvényhozási, birói és végrehajtó hatalmi része van.

Továbbá a parlament nem vonja ugyan hatáskörébe ama feladatok teljesitését, melyek a szuverénitás másik főorganuma: a fejedelem hatáskörébe utaltatnak annálfogva, mert ezeknek egységes, energikus, sokszor gyors elhatározást kivánó intézése egy személyre ruházásukat követeli, de befolyást gyakorol ez ügyek intézésére (igy a külügynél, hadügynél).

A törvényhozó szerv funkczióinak részletes, kimeritő felsorolása ennek következtében igen nehéz, lévén a parlament az államnak ama szerve, melyből annak meghatározása, a minek az államban történni kell, kiindul, az államnak önmagára, polgáraihoz és más államokhoz való viszonyára vonatkozó magatartásának szabalyai megállapittatnak, vagy amennyiben az állam valamely cselekvésének szabályait előzetesen nem is állapitotta volna meg, a cselekvés, eljárás utólag jóváhagyatik.

A törvényhozás szerve, a parlament tehát az állam egész életére mérvadó befolyást gyakorló jelenségeket müködési körébe vonja annál fogva, mert neki, mint az állami akarat szervének tudomást kell venni az állami életfolyamatot lényegesebben érintő összes mozzanatokról.

E szempontból a törvényhozó szerv csak ott marad kizárva az állami élet egyes mozzanataiba való beleszólásból, hol vagy egyenesen egy más államhatalom müködési körébe vágna, azt helyettesiteni igyekeznék s igy annak önállóságát, szerveinek felelősségét tenné lehetetlenné, vagy ott, hol valamely állami ténykedésbe való beleszólását az illető ténykedés természete zárja ki.

Ezért nem vehet át a parlament rendszerint egyenesen végrehajtó hatalmi, közigazgatási ténykedéseket, nem foglalkozik a ki-

jelentett állami akaratnak a külső világbani valósitásával, mert a végrehajtó hatalom is az államhatalom önálló, külön erővel rendelkező iránya, külön funkczió, mely külön, felelős szervek által való végzést igényel.

Ezért nem avatkozhat a parlament továbbá általában (saját biráskodási kiváltságától eltekintve) a biráskodó funkczió gyakorlásába, mert a biráskodás, természeténél fogva, minden állami hatalomtól, más állami szervtől való függetlenséget kiván az itéletek meghozásánál, e részben egészen a szuverén akaratkijelentéseknek, a törvényeknek lévén alávetve.

A törvényhozó testület az állam akarati szerve, az örökös államfő pedig az államélet legfőbb irányzója lévén, a parlament nem maradhat továbbá kizárva mindazon leglényegesebb mozzanatoknak nemcsak tudomásvételéből, hanem az azoknál való tényleges közremüködésből sem, melyek az államéletet irányozni hivatott örökös államfő állásával kapcsolatosak.

Közremöködése a koronázásnál, mely egyszerü ünnepélyes formaság, vagy az örökös államfői hatalom gyakorlásának lényeges feltétele egyaránt lehet, a szerint a mint az örökös királyság felfogatik, — a trónlemondás elfogadása, az öröködési rend változtatása, esetleg a fejedelem házasságába volt beleegyezés, szükség esetén a fejedelem helyettesitése iránti intézkedés tartozik ide.

Miután ugyanis az állam az államfőnek a különböző állami ténykedéseket egyesitő, irányzó müködését nem nélkülözheti, a törvényhozó testületre hárul ama különös feladat is, hogy az államfő időleges vagy végleges uralkodási képtelensége esetén, a mennyiben az alkotmány ez irányban gondoskodást nem foglalna magában, helyettesitése iránt intézkedjék, a mit szintén törvényhozás alakjában fog eszközölni.

23. §. A törvények.

A törvényhozó szerv működésének leglényegesebb részét a törvények hozása, megállapitása képezi.

Törvény legáltalánosabban minden kötelező kijelentés, mely valamely közület felsőbb akarataként jelenkezik. Törvény az államban a szuverénnek megfelelő (törvény-) alakban kijelentett

akarata, mely több, a jövőben előforduló hasonló esetre, vagy csak egyetlen esetre vonatkozhat.

A törvénynek belső, akarati elhatározást kell magában foglalni, kell, hogy ez akarat fensőbb, feltétlenül érvényesülő, megtámadhatlan, uralgó legyen és kell végül, hogy az akarat megfelelő formában (törvény formájában) jelentessék ki.

Az akaratelhatározásnak szabad államban az állami jót képviselő törvényhozó testület útján kell bekövetkeznie, azért a törvény alkotmányos fogalmához a parlament által való elfogadás mellőzhetlenül hozzátartozik.

A czélzatnak, az állami szuverén elhatározást általánosan kötelező erejüvé tenni, ki kell tünni kijelentése alakjából, mert szuverén akaratkijelentést foglalnak magukban a hadüzenés, békekötés, az u. n. alapjogok felfüggesztése, a kegyelmezés és általános bünbocsánat (amnestia) gyakorlása is, a nélkül mégis, hogy törvények lennének.

Nem szükséges, hogy a törvény sok hasonló esetre vonatkozzék, a törvény tárgya egyetlen eset is lehet. Nem minden esetben van meg a törvénynek szabályozó, normativ jellege sem (szabályozni rendszerint csak az esetek hasonló sorozatát lehet). De ép azért nem szükségkép tartalmaz a törvény parancsot, tilalmat vagy engedélyt se valaminek véghezvitelére, vagyis a kikényszerithetőség nem feltétlen jellege, ép annál fogva, mert a normativ jelleg sem lényeges, bár az esetek legnagyobb részében mindkét utóbbi vele jár a törvénynyel.

Az állam hatalma kiválólag törvényeiben jelenkezik, midőn parancsol vagy tilalmaz s e parancsának vagy tilalmának, miután akarata a legfelsőbb, érvényt is szerez külső eszközökkel, vagyis a törvény tartalmát esetleg kikényszeriti. Az államot ép ez erő teszi a külső világban valósággá, különben csak eszme, fogalom, realitás nélkül való.

Általában a jogalkotás sem jár mindig feltétlenül együtt a törvénynyel. Törvény és jog nem fedik egymást. Lehetnek törvény alakjában megjelenő szuverén elhatározások, melyek jogot egyáltalán nem alkotnak (egy kitünő államférfi érdemeinek megörökitése, ünnepélyes elismerése.) Az államnak továbbá számos törvény hozásánál nem a jogalkotás a czélja, bár mellékesen ez is eléretik. Igy midőn az állam pénzrendszerét szabályozza, czélja a gazdasági forgalomnak értékmérőt teremteni, tehát gazdasági czélt szolgál, de jogi eredménye is lesz eljárásának, amennyiben ugyanis a törvényes fizetési esz-

közt, annak értékét, elfogadási kötelezettségét megállapitja. Az oktatásügy szervezésénél se a jogi czél az uralkodó, bár előáll a jogi eredmény a tanulási kötelezettség, annak rendszere, a formai képesités adta jogositványok stb. formájában. Egy vasút épitésénél a czél szintén gazdasági, a közforgalom érdekeinek szolgálata, bár a jogi eredmény a vállalatnak biztositott jogokban (kisajátitás, anyagi támogatás az állam részéről stb.) és kötelezettségekben (a vasút előirás szerinti megépitése fix határidő alatt és az egész engedélyezési idő alatti forgalomban tartásra) jelenkezik.

Ama törvények, melyeknél nem a jogalkotás a főczél, az u. n. ügyintéző törvények (lois d'affaires), melyek tulajdonképen, tárgyuknál fogva közigazgatási tényeket foglalnak magukban.

A nemzet életének felismert szükségeiről kiválólag törvényeiben gondoskodik, ezekben állapitja meg (vallási, erkölcsi, szellemi, gazdasági, társadalmi stb.) életének követendőül felismert irányelveit, jelenti ki akaratát összes elmeinek, ha ez nem is jelenkezik még talán valamennyiöknek öntudatában, hanem egyelőre csak kevesen, az arra hivatottak (képviselői) ismerik fel ezt. De természetesen a nemzeti élet annál fejlettebb, mennél inkább esnek össze, közelednek egymáshoz időnkénti szuverén akaratkijelentései, törvényei és tagjainak köztudata.

Az emberi élet minden iránya, amennyiben szuverén akaratkijelentéseket kiván, az állam szempontjából rendező, normativ szabályozást igényel, alá van vetve a törvény uralmának, szférájának. A törvény ilyformán az állam eszköze, melylyel az általa koronkint elismert embereszmény megvalósitására törekszik. Az állam mint egész, az állam és egyes tagjai, az állam és más államok közti viszonyok rendezése egyaránt a törvényhozás feladatát képezi.

A törvények egyes nemei a szerint válnak el, a mint a törvényhozó szerv az állami, nemzeti élet más és más irányát veszi normativ szabályozás alá, s az összlét egyes főelveit jelenti ki általánosan kötelező erővel.

Alkotmánytörvényeiben az állam életének főelveit, szuverén hatalmának szervezetét, határait s nyilvánulási irányainak egymáshoz való viszonyát állapitja meg.

E törvények tehát az állami élet normáit, az állam egész strukturáját, az államszemélyiség és egyes az egyes személyiségek érintkezésének jogrendjét, vagyis az állampolgárok jogait és kötelességeit állapitják meg.

Közigazgatási törvényeiben az állam saját cselekvésének, a cselekvő állam az államfeladatok megvalósitására irányuló eljárásának irányelveit, határait, az erre szolgáló hivatali szervezetet határozza meg.

Életének gazdasági szükségeiről, a feladata betöltéséhez szükséges anyagi eszközök előteremtéséről az állam pénzügyi (adó-, vám-) törvényeiben gondoskodik.

A személyiségnek (akár egyes, fizikai személyiség legyen, akár az összszemélyiség, összlét) sérthetlenségét az állam büntető törvényeivel igyekszik biztositani s megsértett jogrendje helyreállitásának módozatait a büntető eljárásban szabályozza.

Az egyes (fizikai vagy jogi) személyeknek más hasonló személyekhez való jogi tartalmú életviszonyait az állam magánjogi törvényeiben szabályozza, s a magánjogok tervszerü, rendszeres védelmét a magánjogi peres eljárásra vonatkozó törvényeiben eszközli.

De ezenfelül, mint emlitők, az állami összlét minden irányát, jelenségét aláveti törvényi szabályozásnak, amennyiben ezt az állami együttlét természete megköveteli.

Az alkotmánytörvényekkel szemben, melyek létrejöttét és módositását az állam különös, nehezebb formákhoz köti s melyek megtartása felett a szerves intézkedések egész sorozatával őrködik — a többi törvény alakban jelenkező szuverén akaratkijelentések egyszerü, közönséges törvényeknek neveztetnek. De az állam minden törvénye szuverén akaratát tartalmazza s igy belső lényegökre, természetökre nem különböznek azok egymástól, csak a szuverén kijelentés fontossága, az államéletre való horderejök tekintetében.

Az állam, midőn törvényt szab, csak szükségeinek önfelismerte határai által van megkötve, különben szuverén akarata elvileg határtalan szabadsággal nyilatkozik.

De akaratának magakorlátozásával határt szabhat törvényeinek, amennyiben felfogása szerint az emberi lényegből folyó bizonyos alapelveket szenteknek, sérthetleneknek tekint, melyeket nem fog törvényeiben érinteni (pl. hogy a magántulajdont nem bántja, a vallásos meggyőződést tiszteletben tartja, a vélemény szabad nyilvánitását nem üldözi, az életpályák választását szabadon hagyja stb.)

Az állam egy nemzet egész életének irányzója, az emberiről alkotott sajátos eszméjének, világfelfogásának, egész szellemének a külső világbani kifejezője. Ezért az egyén-

nek majd több, majd kevesebb érdekét tekintheti olyannak, mely rá nézve is sérthetlen, miután meggyőződése szerint ezek nélkülözhetlenek arra nézve, hogy az emberinek amaz eszméje, amaz ember-eszmény, melyet az állam bizonyos adott időben elfogad, megvalósuljon.

Amennyiben a szuverén hatalom ily korlátai törvényileg megállapittatnak s az állam eként határokat tüz ki magának, melyeken belül törvényei mozoghatnak, az alapjogok irásos biztositása következik be, a mint ezt az alapjogok (szabadságjogok) mult század végi amerikai kijelentéseiben, a kontinensen pedig az 1789-iki franczia alkotmányban látjuk. Ily kijelentések elsőbben tehát magát az államot, annak hatalmát kötik meg.

A törvény érvényességének is tüzhető azonban korlát, amennyiben elismertetik, hogy az államélet alkotmánytörvényileg kijelentett legfőbb alapelveivel, az alkotmánynyal ellenkezésben álló törvénynek nincs foganatja s a biróság ily törvényt adott esetben nem létezőnek tekinthet.

Az európai alkotmányokban ismeretlen ez elvet az északamerikaiak felfogása érvényesiti, amennyiben a biróságoknak megadta a jogot, hogy az alaptörvénynyel, alkotmánynyal ellenkező közönséges törvények a birói itéletekben nem alkalmaztatnak (a szövetségi alkotmány III. czikkének 2. pontja). Az amerikai államférfiak alkotmányuk dicsőségének tartják, hogy orvosszerről gondoskodott még a törvényhozás elnézéseire is. A nép hatalma — mondja a Federalist — a törvényhozó és birói hatalom felett áll és az alkotmányt elébe kell helyezni az egyes közönséges törvénynek, a nép szándékát megbizottai szándékának.

Mig tehát az európai felfogás szerint a biróság csak arra van jogositva, hogy a törvényt alkotmányszerü létrejötte tekintetében vizsgálja, vagyis hogy megállapithassa, vajjon a törvényhozó testület által elfogadva és örökös államfő létében ez által szentesitve, végül kihirdetve, választott államfő mellett pedig ez által közzétéve lett-e, egyébiránt azonban az abban foglalt akaratkijelentés birálatába nem bocsátkozhatik, addig Észak-Amerikában magát a törvény tartalmát teszi birálat tárgyává s nem alkalmazza, amennyiben az alkotmánynyal meg nem egyezik.

A hatalomnál fogva, melylyel a biróság ekként felruháztatik, a törvényhozó szerv fölé látszik emelkedni, maga lesz szuverénné s az amerikai biróságok e helyzetét csak az amerikaiaknak a szuverén hatalomról alkotott, már emlitett felfogása képes megmagyarázni, elfogadhatóvá tenni, mely felfogás szerint ugyanis eredetileg szuverén csak a nép, szuverén tény csak az alkotmány megállapitása, mig a nép megbizottai, a képviselők csak átruházott hatalmat gyakorolnak, kik érvényesen nem határozhatnak, ha a megbizó, az eredeti szuverén akaratát nem tartják figyelemben.

A biróság tehát — igy fogva fel a szuverén hatalmat — végeredményben nem lépi át tulajdonképeni jogkörét, mert az egyes esetben nem tesz mást, csak a szuverén akaratát alkalmazza, de az eredeti szuverénét, mely az alkotmány rendelkezéseiben van lefektetve s nem az átszármaztatott hatalomtól kifejezett, a közönséges törvényekben jelenkező akaratot, a mennyiben ez a szuverén akaratával meg nem egyezik.

A mint az állam szuverén akaratkijelentésénél elvileg határtalan szabadsággal bir és csak az önmaga által felállitott korlátokat fogadja el irányadóul, ugy korlátlanul jár el a törvénymódositásnál is. Az állam az emberinek időnkinti, egyes nemzedékek szerinti felfogásához képest fogja módositani törvényeit, minden időben felismert szükségeihez alkalmazkodván. Nincs módosithatlan törvény. A minden időre szóló, változhatlan törvények megállapitásával az államnak lehetetlenné válna eszménye megvalósitására az emberi élet fejlődése által kivánt módon, eszközökkel közrehatni, ily törvényekkel tehát tulajdonképen az állam önléte szinvonalának leszállitását határozná el.

Sőt ugyanezen okból magára az alkotmánytörvényre se lehet annak minden időkre való változhatlanságát megállapitani.

A nemzet életének felismert szükségeihez mérten változtathatja uralmi szervezetének berendezését, ehhez képest módosithatja annak megállapitását, hogy kit illessen a szuverén hatalom vagyis változtathatja magát az államformát is. És a mennyiben közhatalma alapjellegét, természetét hosszu fejlődési folyamaton át megtartja is, nem fog elzárkózhatni attól, hogy egyazon szellemben kiegészitse, fejlessze annak szervezetét.

A rendszabályok, melyek az alkotmánytörvények módositására különös eljárást és formaságokat kivánnak meg, (a kezdeményezésnek különös feltételei, nagyobb szavazattöbbség, ismételt szavazások) csak az állami élet ez alapjainak könnyelmü, káros változtatásait vannak hivatva kizárni.

Mert épen mivel az alkotmánytörvények magát az alapot határozzák meg, melyen az államhatalom müködik, az állam egész életének alapberendezéseit, ennélfogva gyakori változtatásuk magának az államhatalomnak sikeres müködését, az államczél elérését tenné lehetetlenné.

Törvénymagyarázatnak szüksége akkor merül fel, midőn annak értelme (nevezetesen a törvényt alkalmazó biróságok részéről) kétséges; e magyarázat nem indulhat ki máshonnan, mint a törvényhozó szervtől, mely a szuverén akarat valóságos tartalmának megállapitására, az elhatározás indokának tudatában leginkább hivatott.

A törvényhozó szerv ily esetben midőn a törvény kétséges értelmét tisztázza, ujra kijelenti, most már félreérthetetlenül, a szuverén állami akaratot. A törvénymagyarázat jogát más állami szervre, nevezetesen az ország főtörvényszékére bizni nem lehet, mert a biróság feladata csak a törvénynek egyes konkrét esetben való alkalmazása, a törvénymagyarázatnál ellenben a szuverén akaratkijelentés czélzatáról, a törvényhozó szerv szándékáról van szó, ennek megállapitását csak maga az illető állami szerv, a törvényhozás eszközölheti.

A törvényfelfüggesztés jogának gyakorlását is a törvényhozó testületre kellene bizni annál fogva, hogy a szuverén akarat hatályát csak maga a szuverén elhatározást létrehozó szerv függesztheti fel.

Mégis ahol örökös államfő van, a törvény felfüggesztésének joga reá ruháztatik. A törvényfelfüggesztés ugyanis majd az állampolgárok jogait, szabadságát biztositó törvények egész sorozatára vonatkozik (alapjogok felfüggesztése, ostromállapot), majd a törvény rendelkezéseinek végrehajtása a büntetés terén vagy egy különös esetben (kegyelmezés), vagy az esetek egész sorozatára (amnesztia, általános bünbocsánat) abbahagyatik.

A törvényhozás szerve azonban, mint sok tagból álló testület, elhatározásában lassubb, semhogy a törvény felfüggesztést, nevezetesen az alapjogok felfüggesztését (ostromállapot) rá lehetne bizni, minek olykor haladéktalanul kell bekövetkezni az állam érdekében, midőn a jogrend tartósabban, komolyan veszélyeztetik s annak meggátlása egyébként lehetetlen. Másrészt az is követeli, hogy ily esetben az államfő gyakorolja egyedül az állami akaratelhatározás funkcióját, mert ő az, a ki az állam egész életét legjobban áttekinti, a kényszert, mely az állami élet egyensulyát kisebb-nagyobb fokban

mindig veszélyezteti s az államot akaratelhatározása rendes menetétől való eltérésre készteti, leghamarább észreveszi.

De a törvényalkalmazásnak egyes konkrét esetben vagy az esetek egész sorozatában való abbahagyása se bizható egy soktagú testületre, a parlamentre, mert a törvényfelfüggesztés összes mérvadó indokainak a fennforgó eset különösségéhez képest tekintetbevétele csak egyéni mérlegelés, méltatás eredménye lehet, ez esetben pedig más, mint az államfő által nem gyakorolható.

Csak a köztársaságban, hol az államfő bevallottan csak a végrehajtóhatalom feje, kiben az állam minden ténykedése oly fokban, mint a monarchia fejedelmében, nem egyesül, bizatik az alapjogok felfüggesztése, kivételes állapotok teremtésének joga a törvényhozó testületre, melyet ugyan az államfő is kivételesen, a parlament együtt nem léte esetében gyakorolhat; de eredetileg a parlamentet illető e jogának gyakorlása a törvényhozó testületet jogköre megvédelmezésére utalja, suo jure azonnali összeülését vonja maga után, hogy a törvényhozás szerve megvizsgálja a törvényfelfüggesztésre okot szolgáló körülményeket.

A köztársaság továbbá az államfőre ruházhatónak véli a törvény végrehajtása alól egyes esetben adandó felmentés jogát, a kegyelmezést; de az általános bünbocsánatot, vagyis az állami jogrend ellen vétés jogkövetkezményei alóli felmentést a vétkesek egész osztályára általánosságban, bűnös a egyének személyenkinti megnevezése nélkül alkalmazott kegyelmi tényt, a törvényhozó testületnek tulajdonitja.

A törvénytől egyes esetben való eltérés engedélyezése, felmentvények (dispenzácziók) adása szintén a törvényhozó hatalom müködési körébe lenne tulajdonképen utalandó. Mégis a fejedelem vagy a végrehajtó hatalom hatáskörébe utaltatik annál fogva, mert az egyes konkrét esetnek a törvénytől való eltérést indokoló körülményei egy személy méltatását igényelik.

A dispenzáció-jog gyakorlásának azonban határokat von a törvényhozás, amennyiben az csak annyiban foglalhat helyet, amennyiben a törvény világosan megengedi.

A kiváltság-, privilegiumadás, vagyis egyes személyeknek kitüntetés, előnyként külön állami intézkedéssel külön alanyi jog engedélyezése, melynél fogva a törvény uralma, bizonyos terhek viselése alól kivétetnek, szintén jogalkotó tény, de nem

utaltatik a törvényhozó hatalom hatáskörébe s a fejedelemre ruháztatik.

E jog gyakorlásának azonban, mely az állampolgárok többi részével szemben voltakép igazságtalanságot foglal magában nem az egyetemes jó indokából adatik és korunk egyenlő jogállapotokra törő irányzata mellett különben is mindinkább veszit jelentőségéből — szintén határát képezi annak általános elvül elfogadása, hogy az általános joggal, nevezetesen az alkotmány alapelveivel és mások jogaival összeütközésben álló privilegiumok nem adhatók.

Az államra mint egészre és tagjainak hozzá való viszonyára egyaránt vonatkoznak az *adótörvények*, melyek különös figyelembevételt igényelnek sajátos jellegüknél fogva.

Az állam a saját feladatának megvalósitására szükséges anyagi eszközöket ugyanis jobbára az államtagok vagyonából szerzi be, az állami feladatok sokféleségénél, kiterjedettségénél fogva nincs állam, mely ezt elkerülhetné.

A modern állam a közszükségekbeni részvétel terhét az államtagok összeségére kiterjesztette, mindenkitől vagyonához, vagyoni képességéhez mérten a közterheknek arányos viselését követelvén.

Mivel pedig e hozzájárulás mérvét lényegileg az állam szükségei határozzák meg, tehát az államtagokra esetleg igen terhes lehet, mivel ez által az állam a különben sérthetetlennek tekintett magántulajdonból követel részt magának s az egyesek vagyonából elvett e részért egyes konkrét teljesitményt nem nyujt, hanem a közállapotok ama rendjét, mely épen az állami élet tulajdona, innen, hogy az adótörvények az állampolgárok különös hozzájárulását igényelik s az adómegszavazási jog (direkt és indirekt adók megállapitásának joga) a törvényhozás hatáskörének egyik leglényegesebb mozzanata.

Oly megkülönböztetésnek, hogy a törvényhozó szerv megajánlási joga csak az egyenes adókra terjed ki, de nem a közvetett adókra is (ez utóbbiaknak csak megváltoztatása, uj indirekt adók behozatala tartozván hozzá), elvi alapja nincsen, mert mindkétnemü adószolgálmányok lényegileg egy jellegüek, vagyis az állampolgár vagyonából minden ellenszolgálmány nélkül követelnek részt az államnak.

Az adótörvények érvényének évről-évre ujabb szavazással való megujitása azonban ellentétben áll az állami élet helyes rendjének, a czélszerü pénzügyi politika megállapitásának követelményeivel. De leginkább ellene szól e rendszernek az, hogy nem számol az állam lényeges törvényhozási megállapitásainak, alkotmányos elveinek (birák elmozdithatlansága) anyagi következményeivel, miután a modern állam a közszükségek fedezésének eszközeit kiválólag az állampolgárok teljesitményeiből, adókból szerzi be, ezek beszedhetését azonban a törvényhozó szerv tetszésétől teszi függővé. Ily eljárással továbbá a törvényhozó szerv a maga müködését teszi illuzóriussá, amennyiben ugyanis a hozzájárulásával meghozott bármily fontos törvény, megtagadhatók lévén végrehajtásának anyagi eszközei, egyenesen végrehajthatlanná válik.

Az adótörvények évenkint való megszavazásának joga ennélfogva nemcsak szükségtelen, de az állami élet leglényegesebb feltételeivel ellenkezik s nehéz bonyodalmak okozójává válhat. Valóban alkotmányos megállapitását csak sajátszerü viszonyok, a fejedelem és végrehajtóhatalom e részbeni teljes függésének biztositására irányuló törekvés, a társadalomnak a fejedelmi hatalommal szemben tanusitott féltékenysége tehetik érthetővé; vagy pedig a rendi korszak maradványaként áll előttünk.

Nem állitható egyébiránt, hogy e rendszer a népszuverénitás elvének elismerésével járónak volna tekinthető, a mint ezt az amerikai példa, hol az adótörvények legnagyobb részben egyszersmindenkorra szavaztatnak meg s csak kisebb részük vettetik alá évenkint megujuló szavazásnak, eléggé mutatja.

Az adótörvények évről-évre való megujitása, amennyiben ez alkotmánytörvényileg megállapittatik, az államköltségvetés megszavazásával kapcsolatban foglal helyet. Ezért annak külön megállapitására van szükség, hogy amennyiben ez kellő időre be nem következik, meddig áll jogában a végrehajtóhatalomnak a fennálló adótörvények alapján az adókat beszedni.

Mennyiben vonható az adókon kivül más, az állam gazdasági életére különben talán igen fontos közszolgáltatások megállapitása is a törvényhozö szerv hatáskörébe (tehát az illetékek, az állami intézetek igénybevételeért fizetendő tarifaszerü dijak), attól függ, vajjon ezen közjövedelmi források általános szabályozásra alkalmasak-e vagy természetöknél fogva inkább az esetszerü méltánylás tárgyát kell képezniök.

A törvény fogalmának meghatározása, a törvény határainak kijelölése mindig foglalkoztatta az államtudósok legkiválóbbjait.

Igy már **Plató** (*Köztársaság II., IV. könyv, Törvenyek III., IV., VI. könyv*), ki az ember lényegét az igazságosságba helyezi, mely egyedül képes belőle harmonikus, boldog lényt teremteni, a törvényben nem az emberi önkény müvét látja, hanem az észnek parancsát s ugy találja, hogy nem elég, ha a törvények csak a közérdekkel kapcsolatos cselekedeteket szabályozzák. Ez alapon követeli, hogy a törvényhozás a család életébe is behatoljon.

Eszménye azonban tulajdonképen a törvény nélküli állapot, midőn az állam elüljárói a nevelés utján érik el céljukat, a polgárokat az erkölcs magas fokára emelvén, a mikor aztán cselekedeteik ugyis megfelelők lesznek az erény követelményeinek.

A törvények szintén az erényes állapot megvalósitását czélozzák, de e czéljukat nem fogják elérni ha csak mint kemény, kikényszerithető parancsok intéztetnek az állam polgáraihoz. Oda kell tehát törekedni, hogy a polgárok magok is belássák a törvény rendelkezéseinek helyességét, értelmök már előzetesen biztositsa akarati készségüket, hogy ilykép a józan belátás mérsékelje a törvény rideg parancsát.

Aristoteles (*Politika III., VI., — IV. — könyv*) a szuverénitást az észen alapuló törvények uralmába helyezi, mert szabad, egyenjogu lények felett csak a törvény, mint legfőbb hatalom, uralkodhatik; és világosan megkülönbözteti az alkotmány törvényét ama többi törvényektől, melyek az alkotmány szelleméből folynak. (Montesquieu e részben csak követője.) Az alkotmány ugyanis szerinte az állam magisztrátusainak szervezete, a hatalmak elválása, a szuverénitás attributumai, egy szóval valamely politikai közület különös czéljának meghatározása. A közönséges törvények ellenben a hatóságok eljárását szabályozzák a hatalom gyakorlásában és ama büntények megtorlását czélozzák, melyek a törvények ellen elkövettetnek.

Aquinoi Tamás (*Summa Theologiae*) szerint „a törvény az ész szabálya, melyet a közjó érdekében kibocsát és kellő módon közzétesz az, a kire az összeség gondozása bizva van." Az emberi törvény majd mint a természeti törvénynek következménye, majd mint egy általános elvnek egyes esetre való alkalmazása jelenkezik.

Hobbes (*De cive III, XIII*) a törvény eredetét a kényszerben, félelemben látja, mely az embereket az államban természeti szabadságuk kölcsönös korlátozására birja, tehát a biztosság keresésében. Az államban egyesülés czélja a béke biztositása, a béke tehát az emberek közjava, a közakaratnak a béke megszerzésére kell irányulni, a közakarat pedig a törvényekben nyilvánul.

A törvény tehát a közjóra irányuló közakarat, ama felsőbbség parancsa, kinek az állam minden polgára engedelmeskedni tartozik.

A szuverén hatalom korlátai szempontjából vizsgálja Hobbes a törvények korlátait, majd az emberi életnek törvényi rendezés alá vehető irányait, mondván hogyha a polgárok semmit se tehetnek a törvény engedélye nélkül, megbénittatnak, ha ellenben mindent, ugy elvadulnak és minél több az, a mit a törvény határozatlanul, megoldatlanul hagy, annál nagyobb a polgárok szabadsága.

Locke (*Two treatises of Governement VI.*) szerint a törvény a szabad, észszerü cselekvésre való utmutatás, mert a törvénynek nem az a czélja, hogy a szabadságot korlátozza, hanem inkább azt védeni feladata. Nincs szabadság — mondja — törvény nélkül. A ki nem képes a törvény uralmának magát alávetni, eljárását annak parancsaihoz alkalmazni, az tulajdonképen nem is állami életet él, hanem természeti állapotban van.

Montesquieu (*L'Esprit des lois I. könyv I., III. fej.*) a dolgok természetéből folyó legáltalánosabb viszonyokat nevezi törvénynek, mely értelemben minden lénynek megvan a maga törvénye, igy vannak isteni törvények, az anyagi világnak, az embernek törvényei.

A törvénynek általában három nemét különbözteti meg: a nemzetközi törvényeket (jogot), melyek a nemzeteknek egymáshoz való viszonyát szabályozzák; politikai (alkotmány) törvényeket, melyek előállnak, ha az embereket mint egy társaság tagjait tekintjük s a kormányzók és kormányzottak viszonyát vesszük tekintetbe; végül a közönséges törvényeket, melyek a polgárok egymás közti viszonyai által idéztetnek elő.

Rousseau (*Contrat social II. könyv, VI. fej.*) törvénye a kijelentett általános akarat, mely mindig az általánosra vonatkozik, a mit ugy ért, hogy a törvény az állampolgárokat együttesen veszi tekintetbe, cselekményeiket mint elvontakat, sohasem egy embert, mint egyént vagy valamely különös cselekményt, mert egy különös tárgyra nézve nem lehet általános akarat. A törvények tulajdonképen az állami társulásnak feltételei meghatározva minden állampolgártól, mert a társulás feltételeit csak maguk a társaságba lépettek szabhatják meg. Ily formán a törvények tehát nem egyebek, mint saját akaratuknak regisztrálói.

A Rousseau-féle eszmék behatása alatt mondja a franczia alapjogok kinyilatkoztatása (1793), hogy a törvény az általános akaratnak szabad és ünnepélyes kifejezése.

Törvény legáltalánosabban valami szükségszerüséget jelent, mely bizonyos esemény bekövetkezésében jelenkezik. Ily értelemben vannak a természeti világban (természeti törvények), az emberi gondolkodás világában (logika törvényei) az egymásra következésnek a maga szükségszerüségei. Az állam saját akaratával jelenti ki mindazt, a mit önként felvett eszménye megvalósitására szükségesnek tart — törvényeiben.

A törvény fogalmának szabatos meghatározása ép azért nehéz, mert tartalma különböző, sokféle jellegü lehet (majd kikényszerithető tilalom vagy parancs, majd csak egyszerü intézés, mely jogi kényszerre nem ad okot). Bármily tartalma legyen is azonban a törvénynek, általános jegy benne az, hogy az állam törvény formájában kijelentett akaratát tartalmazza, mely kétségbevonhatlan, megtámadhatlan, feltétlen érvényesülést kiván.

A törvényt a benne foglalt szuverén elhatározás elvileg határtalansága különbözteti meg a végrehajtás önálló akarata által teremtett szabályoktól, a rendelettől. Mert a rendelet, melylyel a végrehajtóhatalom akár a törvény végrehajtásának egyszerü elősegitése végett, akár annak hézagait pótolva, vagy épen a szuverén akaratot egészen helyettesitve is, akaratát kifejezi, mindig csak a törvények, illetve az állami életnek az alaptörvényben kifejezett legfőbb elvei által megvont határok közt érvényesülhet, tehát a törvényt fel nem függesztheti, nem módosithatja, hatályon kivül nem helyezheti.

Általánosan kötelező szabályt, jogot a törvényeken kivül tehát a rendeletek is megállapitanak, utóbbiakat az állam élete nem mellőzheti, de mindinkább érvényesül a törekvés az állami életnek általános szabályozást igénylő jelenségeit a törvényhozás működési körébe vonni.

Az u. n. *alaki és anyagi törvények* fogalmát, (*Gesetz im formellen Sinne, Gesetz im materiellen Sinne*) ujabban a német államjogi irók hozták be a tudományba.

Alaki törvény ugyanis e felfogás szerint minden közigazgatási szabály, mely a törvényhozó testület részvétele mellett jön létre alkotmányszerüleg.

A megkülönböztetést legelsőbben **Mohl** tette (*Würtembergisches Staatsrecht* I. köt. 68. l.), mondván, hogy a király s a rendek oly tetszés szerinti tárgyakat is törvény által szabályozhatnak, melyek lényegüket tekintve egyszerü végrehajtó hatalmi ténykedés által elintézhetők lettek volna s ámbár itt csak a külső (törvény-) forma adja meg a törvényerőt, nem pedig a tartalom, mégis teljes jogi hatálya van ezen formának is.

Az elmélet azonban **Laband** részéről nyert teljes kifejtést (*Das Finanzrecht des Deutschen Reiches* — Hirth's Annalen 1873. — *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*), ki annak analógiájára, hogy vannak egyszerü közigazgatási rendeletek és olyanok, melyek jogszabályt tartalmaznak, jogot alkotnak, tehát tulajdonképen törvények, felállitotta — hogy vannak törvény formájában megjelenő kijelentések, melyek jogszabályt nem tartalmaznak, hanem más valamit vagyis ezek alaki törvények az anyagi, materialis törvény tulajdonsága nélkül, ez utóbbit csak a jogszabályt tartalmazó, törvény alakjában megjelenő akaratkijelentések képezvén.

Laband ez álláspontja a német államjogi irók tekintélyes részénél elfogadásra talált, kik azt több-kevesebb módositással követik. Igy **Jellinek** (*Gesetz und Verordnung*) kiindulva abból, hogy az állam akarati tényei a czélok szerint osztályozandók, ily czél pedig három különböztetendő meg, u. m. az állam önlétének fenntartása, a kultura, jólét megvalósitása és a jognak megvalósitása; kiindulva abból, hogy az állam minden tevékenysége vagy a jogi czélra irányul (s mint ilyen jogalkotás és jogalkalmazás) vagy pedig közigazgatás, a mi alá az államnak minden nem jogalkotó és jogalkalmazó, hanem saját léte fenntartására, a jólét és kultura megvalósitására irányuló tevékenysége tartozik, azt állitotta, hogy a törvény is, mint akaratelhatározás, czélja szerint lesz különböző. Ha a törvénynek az a legközvetlenebb czélja, hogy a személyiségek tevékenységét egymással szemben elhatárolja, vagyis ha czélja, mint ő mondja, a socziális korlátok megvonása, akkor jogszabályt foglal magában és igy anyagilag is törvény. Mig ha más czélja van, csak formai értelemben törvény, mely tartalma szerint valamely közigazgatási tény elrendelése lehet. (J. m. 240. l.) Igy többek közt ha a törvényhozás valamely államkölcsön felvételét, államjavak eladását, egy egyetem felállitását, vasut épitését határozza el, ez akaratkijelentéseknél nem a fennálló jogrend megváltoztatása a közvetlen czélja, hanem olyanra irányulnak, minek az objektiv joghoz semmi köze.

Laband és utána Jellinek, majd **Gerber** (*Grundzüge des deutschen Staatsrechts*) azt tanitják tehát, hogy vannak törvények jogi tartalom nélkül, olyanok, melyek objektiv jogot nem állapitanak meg s ezek csak törvény formájuknál fogva törvény jellegüek, de nem tartalmukra nézve. Ezek lehetnek egyszerü állami jogügyletek (pl. ajándékozás valamely kitünő hazafinak), a törvény továbbá tényeket konstatálhat, meggyőződést fejezhet ki elvont igazságok felett (pl. a franczia emberjogok kinyilatkoztatása), politikai programmot foglalhat magában; de mindezek jogilag irrelevánsak.

Meyer G. (*Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes; Der Begriff des Gesetzes und die richterliche Natur des Staatshaushaltsetats*, Grünhut's Zeitschr. 1881.) még tovább megy, szerinte ugyanis anyagi értelemben törvény csak olyan jogkötelező erejű, jogszabályt tartalmazó rendelet, mely általános vagy absztrakt előirásokat tartalmaz. Nála tehát a terjedelem, a kör, melyre az akaratkijelentés vonatkozik, nem annak lényege mérvadó. Az alaki és anyagi törvényeket elfogadják továbbá többek közt **Seydel** (*Staatsrecht des Königreichs Bayern.*), **Gareis** (*Allgemeines Staatsrecht*), **Ulbrich** (*Staatsrecht der österreichisch-ungarischen Monarchie, Lehrbuch des österreichischen Staatsrechts*) stb. (A továbbiakat l. a költségvetésnél).

A törvényhozó szerv hatáskörét, kötelező szabályokat kimondani, érintik a fejedelem joga *ideiglenes törvényeket* kibocsátani és az autonomia.

A fejedelem jogát ideiglenes törvényeket, törvényerejü rendeleteket u. n. *szükségtörvényeket* kibocsátani mindig az állam rendkivüli szükségei engedik meg (innen Nothgesetzgebung), vagyis csak akkor foglalhat helyet, ha sürgős állami érdek folytán oly időben kell intézkedni törvény által, midőn a törvény keletkezésének közönséges rendje be nem tartható, tehát parlament nem létében, kellő időre való össze nem hivhatása esetében.

Ez ideiglenes törvények hozásának azonban megvannak szükségszerü határai, amennyiben az alkotmány, az állami élet alapelvei ily ideiglenes törvényekkel nem módosithatók, egyáltalán az állam alapszervezete általuk nem érinthető, sőt ily uton rendszerint az államra vagy annak polgáraira állandó megterhelést magukban foglaló rendszabályok sem hozhatók.

A törvényalkotás e kivételes módját mindig az államélet különös szükségei indokolják, kell tehát hogy e szükségállapotok megszüntével (tehát a parlament egybegyülhetésével) a törvényhozás funkcziója rendes szervéhez visszatérjen, nyilatkozván a törvényhozó szerv, elfogadja-e utólagos hozzájárulásával a fejedelem által kibocsátott ez ideiglenes törvényeket; határozván egyben a végrehajtóhatalom felelősségének kérdésében is, mint a melynek javaslatára, felelőssége mellett mellőzte a szuverénitás egyik organuma: a fejedelem a szuverénitás másik organumát: a parlamentet a törvényalkotásban.

A fejedelem nem juthat egyoldalú tulsulyra a törvényhozó testület felett, nem semmisitheti meg annak a szuverén akaratkiképzésbeni részét, ha csak annak kizárása nem szándékoltatik, hogy az állami öntudat az állampolgárok köztudatától egészen idegen legyen. Ezért az alkotmánytörvények több-kevesebb tüzetességgel körülirják a szükségbeli törvények kibocsátásának eseteit, határait, biztositván a parlament illetékességét az utólagos birálatra, hozzájárulásra.

A törvényhozó szerv hatásköre akkor van nagyobb fokban veszélyeztetve, ha ily törvények kibocsátásának joga a fejedelmet korlátlanul, tehát az állam alapszervezetét, alkotmányát érintőleg is, megilleti; ha a parlament együttlétében is gyakorolható; végre ha érvénye nincs feltételezve a törvényhozó szerv utólagos hozzájárulásától, hanem erre való tekintet nélkül, esetleg a hozzájárulás egyenes megtagadása mellett is, érvényben marad s a parlamentnek csak a minisztérium vád alá helyezése áll módjában ama kérdés tekintetében, vajjon csakugyan fennforogtak-e az állam biztonságát veszélyeztető ama sürgős körülmények, melyek a szükségbeli rendelet kibocsátására birták a fejedelmet. (Igy van ez pl. az 1819-iki würtembergi alkotmány

89. §-a értelmében, hol maga a törvényhozó szerv egybeállitása a ma is érvényben álló 1850. évi november 6-iki szükségrendelettel állapittatott meg.)

Ily esetben ezonban maga a minisztérium elitélése se vonja maga után a szükségbeli törvény megszünését.

Maga az angol felfogás és alkotmányos gyakorlat is megengedi törvényerejü fejedelmi rendeletek kiadását, de a parlamentnek utólag felmentvényt kell adni a végrehajtó hatalom kezelőinek e formai alkotmánysérelemért. Mint *Todd* mondja (Parlamenti kormányrendszer Angliában, I. 369. l.) az ilynemü törvények azon elv parlamenti elismerését tartalmazzák, miszerint a korona valami előre nem látott zavar vagy közveszély idején a felelős ministerek tanácsára bizonyos szabályzatok ideiglenes felfüggesztése iránt méltán anticipálhatja a parlament későbbi helyeslését. A koronának magában véve nincs alkotmányszerü joga ily rendeletek vagy proklamácziók kibocsátására; de a Sir Róbert Peel szavaival élve: a kormányok rendkivüli szükség esetében mindig gyakorolták és gyakorolni fognak oly jogokat, melyek az alkotmány szerint nem illetik meg azokat és biznak az emberek józan eszében, hogy t. i. azok maguk is meggyőződnek a proklamácziók szüksége felöl és hogy a parlament fel fogja menteni azok kibocsátóit.

A törvényhozó szerv hatáskörét, kötelező szabályokat kijelenteni, érinti továbbá az *autonomia.*

Az autonomia szó szerint véve is öntörvényhozás. Ily értelemben végső sorban lehet szólani az állam autonomiájáról is, de a mint *Laband* helyesen kifejti (Staatsrecht des deutschen Reichs I. 108. l.), mégis ellentétben áll a szuverénitással, mert öntörvényhozás csak ama közület különös tulajdonságaként emlithető, melynek egy más, felette álló hatalom is adhat törvényeket, a valóban szuverén hatalom nem fogadhat el mástól, mint magától eredő törvényeket, trivialitás lenne tehát azt mondani róla, hogy hatalmában áll önmagának törvényeket adni.

Az autonomia tehát valamely politikai közületnek ama joga, melynél fogva saját tagjaira maga hozta kötelező szabályokat állithat fel nem ugyan teljes, feltétlen szabadsággal, hanem az államnak alávetve, az állam által meghatározott körben és az állami törvények által megvont határokon belül.

24. §. A költségvetés.

A törvényhozó tiszt müködési körének további lényeges mozzanata az állami költségvetés megállapitása. A költségvetés, mint egy meghatározott időszakra az állam várható jövedelmeinek előleges számitásbavétele s az állami szükségek fedezetének megjelölése lényegileg közigazgatási funkció, s miután az államélet anyagi szükségei szerint igazodó államtörvények megállapitása különben is a törvényhozó szerv hatáskörébe tartozik, úgy látszik, mintha a költségvetéssel megállapitását, melyben az államélet anyagi oldaláról a maga egészében öleltetik fel, nem kellene e szervre bizni.

A törvényhozó szerv hatáskörébe utaltatik azonban annál fogva, mert az állami költségvetéssel határoztatik el végső sorban, hogy az állam mily mérvben fogja polgárainak tulajdonát saját czéljaira igénybevenni, annál fogva továbbá, mert ennek megállapitása lényegileg az állam egész tevékenységének meghatározását, programmját foglalja magában, rendelkezésre bocsátván e tevékenység nélkülözhetlen anyagi eszközeit.

A költségvetés az állam egyéb törvényeitől több szempontból különbözik. Igy a szuverén elhatározás létrejövetelének módja s a törvényhozó szerv egyes ágainak e részbeni hatásköre tekintetében (amennyiben ily javaslatok rendszerint a képviselőházhoz nyujtandók be, a felsőház módositási joga korlátoztatik); mig más törvényeket a törvényhozás összes elemeinek közremüködése helyez külön akaratkijelentéssel hatályon kivül, addig a költségvetés érvénye előre meghatározott idejének (költségvetési időszak) leteltével megszünik, s a végrehajtóhatalomnak nincs joga annak alapján kiadásokat folyósithatni. Továbbá mig más törvény abszolut szabály, melytől való eltérés nem engedtetik meg, addig a költségvetés egyes tételeiben nyilatkozó megállapitás csak relativ jelentőségű, mert a végrehajtóhatalom jogosan beszedheti az előirányzott állambevételeket esetleg meghaladókat is, másrészt azonban nem köteles a kiadások megállapitott mérvét elérni, amennyiben valamely állami szükség csekélyebb anyagi erővel is elérhető.

A törvényhozó testület költségmegszavazási joga nem azt foglalja magában, hogy az eléje terjesztett költségvetés, az állam várható bevételeinek és szükségesnek mutatkozó kiadásainak terve, az abban foglalt számcsoportok egyszerüen regisztráltassanak, hanem mindkét irányban megilleti őt a jog, az állam gazdasági életének eléje terjesztett tervezetét lelkiismeretesen megbirálni, tehát vizsgálni egyrészt, hogy az állambevételek valószinű értékükben vannak-e beállitva a költségvetésbe, másrészt a kiadási tételeket is a szükségszerüség, czélszerüség szempontjából birálat alá vetni.

A költségvetés megállapitása által a törvényhozó hatalom az államéletnek a költségvetési javaslatban mutatkozó tényleges szükségeit jogi szükségekké emeli. A költségvetés nem egyezség a parlament és a végrehajtó hatalom közt, nem megalkuvás köztük az állami élet gazdasági szükségei felett, hanem az állam egész tevékenységének megállapitása, főleg e tevékenység gazdasági oldalát tekintve, gondoskodás az állami feladatok

betölthetéséről, de egyben felhatalmazás, jogok és kötelességek megállapitása a végrehajtó hatalom részére s mint ilyen felelőssége mérvének megszabása.

Az állambevételek valószinüleg elérhető nagyságáról a végrehajtó hatalomnak kell tisztább felfogással birni, állásánál, funkciója természeténél fogva, mert az állam gazdasági élete folyamatáról, az ezt befolyásoló viszonyokról a végrehajtó hatalom szerez követlen tudomást. Innen némely alkotmánytörvény határozmánya, hogy a bevételek előirányzatát a képviselet nem emelheti.

Az állam kiadásai tekintetében a képviselet részéről gyakorlandó birálat szabadságát ily tekintet már nem befolyásolhatja. E birálatnak ki kell terjedni arra, hogy az illető állami szükség valóban fennforog-e, illetve mivel az állami szükségek rendszerint az állam bizonyos irányú tevékenységével kapcsolatosak, hogy az illető állami tevékenységre szükség van-e, másrészt kiterjed a számszerüségre, a költségek nagyságának megitélésére, vagyis hogy nem lesz az illető állami czél esetleg kisebb költséggel elérhető.

De a törvényhozást e részben is korlátolják az államélet bizonyos tekintetei, első sorban saját korábbi magatartása. A képviselet ugyanis nem fog megtagadhatni oly kiadásokat, melyek egyszer már szükségesnek felismert állami intézményekre vonatkoznak. Ezt követeli már az állam (közigazgatási) szervezet állandósága, mely kisérletezéseket nem enged meg.

Némely positiv államjognak a költségvetés ily értelemben szabad birálatát kizáró ama rendelkezése, hogy a szükségeseknek mutatkozó kiadások (vagyis a jogi kötelezettségen nyugvók s az állami alapszervezet által megköveteltek) feltétlenül megszavazandók, mint a parlament és a végrehajtó hatalom közti komoly bonyodalmak kizárására irányuló kisegitő eszköz tényleg csonkithatja a parlament jogkörét, de eltekintve attól, hogy mindig vita tárgyává tehető, vajjon valamely kiadás valóban ily természetű, feltétlenül szükséges-e, ellentétben áll amaz alapelvvel, melynél fogva a parlamentet a kiadások birálata tekintetében teljes szabadság illeti meg, s e szabadságával jogilag korlátlanúl, az államethika szempontjából azonban korlátolva élhet.

Jogilag korlátlanul, mert az alapelv, mely a költségvetéshez a törvényhozó hatalom hozzájárulását kivánja meg, elvileg azt is magában foglalja, hogy az elutasitás következzék be.

A parlament ugyanis a költségvetés megszavazásában, mely amennyiben meghatározott forrású jövedelmeknek már az illető törvényekben kijelölt, határozott czélra való forditását foglalja magában, lényegileg a végrehajtó hatalomnak adott ujabbi felhatalmazás, ama jövedelmeket az illető czélra forditani — a végrehajtó hatalommal szembeni fölényének leghatalmasabb eszközét birja.

E fölény a költségvetés megtagadásában éri el tetőpontját, melynek lehetősége az állami, közethika szempontjából birálandó.

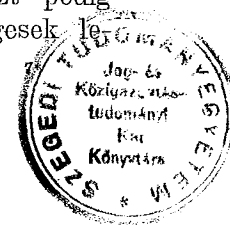
A parlament ugyanis a költségelőirányzat megszavazásának megtagadásával burkolt birói hatalmat gyakorol, amennyiben oly kormányt, mely ugyan jog-, alkotmány sértést nem követett el, de melynek kormányzásával a maga itélte czélszerüség szempontjából nincsen megelégedve, eltávolithat, megtagadván a kormányzás anyagi eszközeit.

Mindazáltal a költségvetés megtagadásának alkalmazását az állami élet követelményeinek legelemibb méltatása sem engedi meg. E jog gyakorlása ugyanis az állami élet, az állam tevékenységének lényeges feltételét vonja meg, az állam kötelezettségeinek teljesitését teszi lehetetlenné (állami adósságok fizetése, hivatalnokok javadalmazása, egyáltalán az állam magánjogi kötelezettségei), s mint ilyen az állami tekintély alászállitásának eszköze.

A budget-megtagadás, mint a kormány iránti bizalmatlanság kifejezésének eszköze, egyáltalán nem jöhet szóba az oly államokban, hol a kormány a parlamenttől független helyzetet foglal el, müködése az alkotmány által megállapitott határozott időre terjed (Amerika); a költségmegtagadás tehát itt nem lenne más annak a parlament részéről való kijelentésénél, hogy az az állam egész tevékenységét megszakittatni kivánja.

Nem segithetni e bajon az által, ha a költségvetésnek u. n. állandó (stabil) és mozgó (mobil) része különböztetik meg, előbbit a külön törvényes megállapitások (államadósságok kamatoztatása, civillista, hivatalnoki fizetések stb.), utóbbit az ilykép meg nem állapitott, időről-időre felmerülő kiadások képezvén s mig az első feltétlenül megszavazandó a törvényhozó szerv által, (vagy évenkinti megszavazásnak, mint Angliában, nem is vettetik alá) a másodikra ily kötelezettség fenn nem áll.

Ugyanis ez a parlament ellenőrzési jogát csak az ily időről-időre felmerülő kiadásokra korlátozza, másrészt pedig ezen időről-időre felmerülő, változó kiadások is lényegesek le-



hetnek az állam tevékenységének folytatására, megtagadtatván, azt lehetetlenné tennék, tulajdonképen tehát ugyanoly eredmény éretik el, mintha az egész költségvetés megszavazása megtagadható a parlament részéről.

Lényegileg hasonlóra irányul a követelés, hogy az államélet rendes gazdasági szükségletei (igazságügyi igazgatás, hadsereg stb. költségei) külön törvényekben állapittassanak meg, mely költségek vita tárgyává nem tehetők, hanem a költségvetés megszavazásánál már mint megállapitottak vétetnek tekintetbe. Azonban a költségvetésnek épen az a czélja, hogy az állam szükségletei a maguk összeségében vétessenek számitásba, a bevételek és kiadások megállapitásánál az állam egész gazdasági szükségei egységes képbe foglaltassanak, arról összbenyomás legyen szerezhető, ami minden egyes kiadási tételnek birálhatását feltételezi.

Mindezeknél fogva csak az állami ethika érvényesülése nyujthatja a kérdés kielégitő megoldását.

A költségvetés megtagadásának joga ugyanis ha fennállónak tekintetik is, a parlament által, az államélet egészének szempontját tartván irányadóul, nem gyakoroltatik, a mint e jog gyakorlásának abbahagyása az európai alkotmányos felfogás szerint a gyakorlat által elfogadott kötelességnek tekintetik is. Ez pedig helyet foglalhat annál inkább, mert a parlamentnek parlamentáris kormányzatú államban módjában áll, a neki nem tetsző kormány eltávolitása akkor is, ha a budgetmegtagadást, mint a végrehajtó hatalom ellen irányzott fegyvert, nem veszi igénybe, (végső esetben egyenes bizalmatlansági szavazat utján), a költségmegszavazás helyesen nem lévén a kormány iránti bizalom kifejezésének tekinthető.

Az appropriációnak, vagyis a megszavazott költségek tényleges kiadására vonatkozó parlamenti felhatalmazásnak, az egyenkint megszavazott költségek együttes megajánlásának megtagadását, mint a miniszterium elbocsátására irányuló rendszabály alkalmazását, szintén nem lehet megengedni, mert ez által a parlament az államfő jogába vág, kire miniszterei megtartása vagy ezek elbocsátása egyedül tartozik, bár e jogát parlamentáris kormányzatú államban természetesen a parlament magatartásától függővétetten fogja gyakorolni.

A költségek megszavazásával kapcsolatban a végrehajtó hatalomra gyakorolható nyomást van hivatva kizárni ama több alkotmányban is kifejezett elv, hogy a költségvetés megszavazása

feltételekhez a képviselet részéről nem köthető (pl. ahhoz, hogy egy miniszter hivatalából eltávolittassék.)

De ha a költségvetés megszavazása, mint elhatározás feltételhez nem is köthető, ez nem zárja ki, hogy a parlament azzal kapcsolatban, tárgyalása során óhajokat fejezzen ki, esetleg kifogásokat tegyen, bizonyos orvoslásokat sürgessen a végrehajtó hatalomtól s e kijelentések figyelembevétele erkölcsileg mindenesetre kötelező a végrehajtó hatalomra nézve.

A befolyás, melyet a törvényhozó testület a költségvetés megszavazásával kapcsolatban a végrehajtó hatalomra gyakorol, kisebb vagy nagyobb mérvü lesz a szerint, hogy meddig terjed a költségvetés érvényességi ideje (költségvetési időszak) és az egyes közigazgatási ágak költségvetésének keretén belül mily mérvben engedtetik meg (a hitelek átruházásával) bizonyos határozott czélra megjelölt összeget más, az illető közigazgatási ág költségvetésében foglalt czélra forditani.

E kérdésnél a végrehajtó hatalom és a törvényhozó szerv érdekei ellentéteseknek látszanak, amennyiben ugyanis a végrehajtó hatalom tevékenysége kevésbbé megkötött, szabadabb lesz, ha az államigazgatás vitelének anyagi eszközei, a költségek neki lehető hosszú időre bocsáttatnak rendelkezésre, tehát mennél hosszabb költségvetési időszakok megállapitására s az átruházási jog mennél szabadabb igénybevehetésére fog törekedni; ellenben a parlament az államélet iránya tekintetében megillető befolyását, az állami ténykedések ellenőrzését hatályosabban gyakorolhatja, ha mennél gyakrabban van alkalma birálatot gyakorolni az állam egész, végrehajtóhatalmi tényezői utján nyilvánuló élete felett s ha a végrehajtó hatalom kiadástételi felhatalmazása minden egyes megnevezett összegnek csak az illető czélra való fordithatásával megszorittatik.

Annak eldöntésénél, vajjon rövidebb vagy hosszabb (egy-három-hat évi) költségvetési időszak alapittassék-e meg, nem tekinthető mérvadóul, hogy az állam pénzügyi helyzete rövidebb vagy hosszabb időre áttekinthető-e, sem az, hogy az államjövedelmek rövidebb vagy hosszabb időre igérnek-e bizonyos állandóságot. Mert ha csak e szempontok volnának irányadóul elfogadandók, akkor ezek az állam pénzügyi helyzetének, jövedelmi forrásainak lényegükben változatlansága esetén a költségvetésnek mennél hosszabb időre való megállapitása mellett szólanak.

De a költségvetés megállapitásánál nemcsak az a czél, hogy az állami élet gazdasági szükségeiről gondoskodás történjék, nemcsak az előrelátás a czél, hanem a fő épen az állami szükségek megállapitása, megfontolása annak, mi képez az államra szükséget, feladatot, hogy czélját elérhesse s az anyagi eszközök rendelkezésre bocsátása ezen szükségek felismerésének csak mulhatlan következménye.

Miután pedig az állam feladatai, szükségei az emberi élet folytonos fejlődésével párhuzamosan változnak, (nőnek vagy fogynak irányaik szerint), s az államnak az emberi élet e változását nyomon kell követni, de másrészt a törvényhozó szerv befolyását, az államélet egész programmját megállapitani, gyöngiti, ha erre csak nagyobb időközökben van alkalma, ezért a modern államfejlődés fokozatosan a költségvetési időszak rövidebb megállapitása felé halad s az egy éves költségvetéseknél állapodik meg.

Az általános szabálylyal, hogy minden megszavazott összeg csak a kijelölt czélra fordítható, a parlament épen azt éri el, hogy a végrehajtó hatalom valóban az általa felismert állami szükségeket elégitse ki, mert ellenkező esetben a költségmegállapitási jog egészben illuzóriussá lenne. Ez kizáratik a költségvetési törvény specialitása által.

Ez alapelvtől a parlament csak kivételesen fog eltérni ugyanazon közigazgatási ág költségvetésének egyes tételei közt az átruházás jogának megadása által.

A költségvetési törvény kellő időben meg nem szavazása esetére kisegitő eszközül szolgál annak megállapitása, hogy a kiadások bizonyos ideig a korábbi költségvetési törvény rendelkezéseihez képest tehetők meg. Erre a végrehajtó hatalom előleges külön felhatalmazást szokott a törvényhozás szervétől kieszközölni (indemnitás).

Amennyiben a költségvetés megszavazása kapcsán komoly bonyodalom foglal helyet a parlament és a végrehajtó hatalom között, tehát az államhatalmak közt válság üt ki, ennek megoldása végső sorban csak az államfő beavatkozásától remélhető, mely minden esetben a meghasonlott szervek egyikének megujitása, tehát vagy a képviselet feloszlatása vagy a ministérium elbocsátása, esetleg részleges ujjáalkotása alakjában fog bekövetkezni.

Ily megoldás azonban csakis a parlamenti küzdelmeken felül álló, pártatlan fejedelem részéről várható s nem más

állami szervtől (állambiróság), mert ily viszályok nem jogi, hanem politikai szempontból méltatandók, mire birói jellegü szerv nem lehet képes.

A költségvetés törvényi jellegének kérdése az alaki és anyagi törvények fent ismertetett elméletével kapcsolatosan vettetett fel a tudományban.

Tulajdonképen a költségvetés természetének meghatározása szolgált alapul az egész kérdés felvetésére, melynél **Laband** a porosz államviszonyok által indokolt konkrét czélt kivánt szolgálni, azt ugyanis, hogy a budgetnek csak formális törvényi jellegét felállitván, a budget nélküli államigazgatás jogszerüségét, sőt esetleges szükségességét kimutassa. Laband álláspontjának ugyanis, (melyet f. i. irataiban és *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassung unter Berücksichtigung der Verfassung des norddeutschen Bundes* c. iratában folyton nagy következetességgel kifejtett) kiindulási pontját az képezi, hogy vannak törvény alakjában megjelenő kijelentések, melyek jogszabályt nem foglalnak magukban, jogilag irreleváns tartalmúak, igy a költségvetés, mely lényegileg közigazgatási tevékenység (Verwaltungsakt), s ennélfogva jogszerü állampénzügyi igazgatás kezelhető költségvetési törvény nélkül is.

A költségvetés szerinte lényegileg csak számvetés a jövőben várható állambevételekről és felmerülendő kiadásokról s mint ilyen nem szabályokat, hanem tények megállapitását foglalja magában; a költségvetés gazdasági terv (Wirtschaftsplan), nem állapit meg jogi kötelezettséget a bevételekre és kiadásokra, hanem ilyent már feltételez és annak pénzügyi eredményeit egybefoglalja. Mint ilyen a végrehajtó hatalomra nézve zsinórmérték, melyet követni tartozik.

Labandnak és követőinek (a fentieken kivül *Schulze*, *Prasak*) ez álláspontját **Hänel** tette beható birálat tárgyává (*Studien zum deutschen Staatsrechte*, II. Band), állitván, hogy törvény jogi tartalom nélkül nincsen s minden akaratkijelentés, mely törvény alakjában jelenik meg és rendelkező természetü, nemcsak formailag, hanem materialiter is törvénynek veendő.

A költségvetés pedig különösen nemcsak gazdasági terv, hanem akarati tény, mely más akarati tények egész sorozatát vezeti, azokra mérvadólag befoly; a költségvetés — eltekintve a positiv német államjogokból kimutatható törvényi természetétől — már azért is törvény, mert a mint Laband maga is beismeri, az a kormányra nézve követendő zsinórmértékül szolgál, már pedig emberi cselekmények kötelező zsinórmértéke jogszabály s igy a végrehajtó hatalom eljárását megkötő, törvény alakjában jelenkező kijelentés jogszabályt tartalmazó törvénynek tekintendő.

Ennek tekintendő még azért is, mert csak a költségvetés által nyer a végrehajtó hatalom jogot a kiadások megtételére, de egyuttal kötelességet is az államjövedelmeknek a megállapitott czélra való készentartására; a költségvetés egyes tételei a végrehajtó hatalomra jogi felhatalmazások, de egyuttal jogi korlátok is, tehát az jogtételeket foglal magában.

Labanddal szemben, ki szerint amennyiban az egyes bevételek és kiadások külön törvénynyel vannak megállapitva, jogi erejüket csakis ezektől nyerik s nem a budget törvénytől, azt tanitja, hogy a költségvetés e természete még ama kiadások tekintetében se tagadható meg, melyek forrását és

rendeltetését korábbi törvényes intézkedés megállapitotta, mert a költségvetés az állami szükségleteknek bizonyos batározott időre megállapitott összterve, mely a végrehajtó hatalomra kötelező.

De különösen kiemeli a budget-törvénynek ama jelentőségét, hogy az a végrehajtó hatalom alkotmányos felelősségének törvényes mértéke, tehát e tekintetben is jogi hatása van, jogtételt foglal magában. És Labandnak amaz ellenvetésére, hogy ha a költségvetés törvénynek fogadtatik el, ugy minden eltérés tőle, tehát nemcsak a kiadási többletek, hanem a megtakaritások, a bevételi kevesbletek és bevételi többletek is törvénysértéseknek lennének tekintendők, helyesen jegyzi meg első sorban, hogy mindig csak beszámitható eltéréseknél lehet szó egyáltalán jogsértésről, azután hogy e részben épen a felelősségnek a törvényhozó szerv által elbirálandó kérdése dönti el, vajjon a törvénytől való eltérésnek jogkövetkezményei (kártérités, vád) beállanak-e.

Hänel álláspontját nem támogatják a pozitiv német államjogok se kivétel nélkül, amennyiben ezek közül némelyek szerint a költségvetés még formai értelemben se képez törvényt (s igy a bajor államjog szerint sem, l. *Seydel, Das Budgetrecht des bayerischen Landtages und das Verfassungs-Verständniss von 1843*). És bár fejtegetéseinek éleselméjüségét el kell ismernünk, a budget-nek a végrehajtó hatalom felelőssége szempontjából kifejtett jelentősége, jellege is felül áll minden kétségen, másfelől elvitathatlan, hogy a mint **Concha** (Politika 547. l.) megjegyzi, amennyiben a költségvetési törvény nem foglal egyebet magában fennálló adótörvényekből folyó jövedelmek elosztásánál, abban meghatalmazásnál egyebet nem láthatunk.

A mi különösen Hänel azon állitását illeti, hogy nincs kielégitő támpont annak felvételére, hogy van törvény jogi tartalom nélkül is, megjegyzendő, hogy képzelhetők és tényleg vannak is szuverén akaratkijelentések törvény alakjában, melyek semmi jogi tartalommal se birnak (pl. egy kitünő államférfi emlékezetének megörökitése), ámbár kétségtelen, hogy ily szuverén kijelentések elenyésző csekély számban fordulnak elő.

25. §. A kiadások ellenőrzése.

A törvényhozó szerv az állam bevételeinek számbavétele és az állami élet szükségeinek, e szükségek pénzbeli kielégitésének megállapitásával az állami élet egész menetének felügyeletére vonatkozó jogát előzetesen gyakorolja, de történik ez utólag is az által, hogy a végrehajtó hatalom által vezetett pénzügyi gazdálkodás eredményei a költségvetési törvény rendelkezéseivel összehasonlittatnak, e szempontból megbiráltatnak, a mi a zárszámadás jóváhagyásának jogát foglalja magában.

E jog a törvényhozó-szerv budget-jogának kiegészítését, betetőzését képezi, mert a parlament a költségvetés rendelkezéseit figyelembe nem vevő végrehajtó hatalomtól, a mennyi-

ben az eltéréseket indokoltaknak nem tartja, a pénzügyi felmentvény megadását megtagadhatja, azt felelősségre vonhatja.

A törvényhozó hatalmat kell is, hogy megillesse a jog, a végrehajtó hatalom egész tevékenységét, rendszerint egy erre hivatott külön állami szerv (a számvevőszék) előkészitő müködése mellett, utólag e szempontból birálat alá venni; ez tehát lényegileg számoltatás a végrehajtó hatalommal szemben, mely számadásait előterjeszti s a költségvetési törvény keretén tulmenő intézkedéseit, a budgeten kivül tett kiadásokat, tulköltekezéseket, amennyiben azok előzetesen, póthitelek alakjában, hozzájárulását meg nem nyerték, indokolván, azok utólagos jóváhagyását kéri.

A zárszámadás az államháztartás összes eredményeit felölelvén, a törvényhozás birálatának két szempontból vettetik alá. A költségvetés ugyanis egyfelől ama kötelezettséget rójja a végrehajtó hatalomra, hogy az ott előirányzott bevételek biztositására szükséges intézkedéseket foganatositsa, másrészt, hogy a kiadásoknak a költségvetés által megvont határait betartsa. Ugy, hogy a végrehajtó hatalom felelősségét mindkettő érinti, de mig első tekintetben ez csak a bevételek biztositására szolgáló intézkedések elrendelésére szoritkozik s a bevételek tényleges befolyásáért, bizonyos pénzügyi eredmények eléréseért felelősség őt nem terheli, vagyis felelősségét itt csak mulasztása, a bevételek biztositására szolgáló intézkedéseket megtenni, állapitja meg (mert pl. mostoha viszonyok az adók befolyásának eredményét lényegesen alászállithatják), addig a költségvetés kereteinek átlépéseért feltétlen felelősséggel tartozik a parlamentnek.

A végrehajtó hatalomnak továbbá a költségvetés kötelező szabály nem csak arra nézve, hogy bizonyos állami szükségekre a költségvetés határain tulmenő kiadások ne történjenek, hanem arra nézve is, hogy minden kiadás csakis a költségvetésben tüzetesen megjelölt czélra essék (amennyiben az átruházási jog a költségvetési törvény által, mint külön jog, kifejezetten meg nem adatik).

A végrehajtó hatalom számadási kötelessége tehát a parlament által oly kiadások utólagos zárszámadási jóváhagyását is követeli, melyek ugyan a maguk helyén elszámolva tulkiadást nem idéznének elő, de mint előre nem látott körülmények folytán felmerültek, a költségvetésben meg nem állapitottak jelenkeznek.

A költségvetési és zárszámadási jognak birtoka mellett felesleges az államadósságok kezelésének a törvényhozó testre való bizása.

Az állam gazdasági helyzetének, erejének egész életére, feladatai megvalósitására fennálló fontossága követeli, hogy mindazok a főfontosságú, tulajdonképen ügyleti jellegű cselekmények, melyek az állam gazdasági erejét lényegesen érintik, a törvényhozó szerv hozzájárulásával keletkezzenek.

Ezért utaltatik az államkölcsönök felvétele, konvertálása, törlesztési feltételeinek módositása, az államjavak elidegenitése is a törvényhozó szerv müködési körébe.

26. §. A végrehajtó hatalom ellenőrzése s ennek eszközei.

A törvényhozó szerv ellenőrző szerepe nemcsak arra terjed ki, hogy a végrehajtó hatalom a rendelkezésére bocsátott anyagi eszközök felhasználásában miként jár el, hanem ellenőrzést gyakorol általában a végrehajtó hatalom egész ténykedése, nevezetesen legfőbb kezelőinek müködése felett, lévén a parlament a szuverén akarat kifejezésének szerve, a végrehajtó hatalom pedig a kijelentett szuverén akaratnak követője, (bár a cselekvés részben ő maga is szuverén akaratot képezhet ki s igy nemcsak a törvények gépies végrehajtására szoritkozik.)

A parlament joga a végrehajtó hatalom ellenőrzésére szükségszerű folyománya annak, hogy ama szerve az államnak, mely a szuverén akaratot kiképezi.

A legfőbb, állami akaratkijelentés ugyanis teljesen illuzóriussá válhatik, az állam leglényegesebb czéljainak elérése koczkára tehető, ha a kijelentett akarat megfelelő érvényesülést nem talál, ha a cselekvés nem az akaratnak megfelelőleg történik, a végrehajtó hatalom túlteheti magát az akarat szervének kijelentésein.

Parlament léte, az állampolgároknak választás utján a szuverén akarat szervére való befolyása (vagyis amint közönségesen mondani szokták: az államtagoknak a közhatalomban való részesedése) nem biztosithatják magukban a közszabadságot, a közhatalomnak az általános jóra törő irányát, e szempontból szervezettségét, ha nincs egyuttal biztositék arra, hogy a köz-

hatalom csakugyan az akarati szerv: a parlament által megvont határok közt fog kezeltetni, vagyis hogy a végrehajtó hatalom a törvényhozó hatalomnak fog engedelmeskedni, megvalósitván az állam kijelentett akaratát.

A végrehajtó hatalom kezelőinek felelőssége alkotmányos államban, parlament létében lényegesen átváltozik.

Mig a korlátlan monarchiában ez csak a fejedelemmel szemben foglal helyet, alkotmányos államban a parlament lesz őre, birája a végrehajtó hatalom kezelői müködésének és pedig jogszerüség, az alkotmány alapelveivel való megegyezés vagy épen a saját véleménye szerinti czélszerüség (a helyes kormányzás), a szellemével való megegyezés kérdésében.

A törvényhozó szerv végrehajtó hatalmat ellenőrző jogának terjedelme ugyanis attól a jelentőségtől, sulytól fog függeni, melyre a parlament a szuverén hatalom többi szerveivel szemben szerttenni képes.

Az alkotmányos államban ez ellenőrzés odáig terjed, hogy a végrehajtó hatalom kötelességét teljesitse, mulasztást ne kövessen el, s hatáskörét túl ne lépje, akár az államfő, akár a törvényhozó hatalom hatáskörébe vágva.

Czélja ez ellenőrzésnek, arra ügyelni, hogy az alkotmány, az állam törvényei a végrehajtó hatalom kezelői által akár cselekvőleg, akár mulasztólag meg ne sértessenek, vagyis hogy a végrehajtó hatalom a jog határai közt maradjon.

A parlament ez ellenőrzési jogköre tehát kiterjed első sorban arra, hogy a végrehajtó hatalom az alkotmány, az állam törvényei által rá rótt kötelességet valóban teljesitse, vagyis hogy kötelességmulasztást ne kövessen el, a mit elkövet pl. akkor, ha szükség esetén a közrend és nyugalom fentartására rendelkezésére bocsátott eszközöket igénybe nem veszi, nem alkalmazza; kiterjed tehát ez ellenőrzés első sorban egyáltalán arra, hogy a végrehajtó hatalom kezelői a törvényeket valóban végrehajtsák.

Másodsorban azonban kiterjed ezen ellenőrzési jogkör arra is, hogy a törvények valóban úgy hajtassanak végre, a mint az állami szuverén akarat kijelentetett, hogy a végrehajtó hatalom a törvény határárain túl ne lépjen, hogy legfelsőbb fokon kezelői végrehajtó hatalmi funkciójukban olyat ne tegyenek, a mit az állam törvényei meg nem engednek, tehát pl. az állampolgároknak alkotmánytörvényileg elismert szabad egyesülési jogát rendelettelne korlátozzák; a sajtó szabadságának alkotmányilag elismert

elvét az előleges cenzura általános behozatalával meg ne sértsék; a törvények által megállapitott adózás mérvét rendeletileg ne emeljék; általános szabályként olyat ki ne mondjanak, a mi az állampolgárok egyéni szabadságába vagy a tulajdon érinthetlenségébe ütközik.

Parlamentáris kormányzatú államban ezen, az államjog szempontjából gyakorolt, tehát jogi ellenőrzés lényegesen kibővül.

Ily kormányzatú államban ugyanis a minisztérium végső elemzésben a parlamentnek, s általa a nemzetnek kormányzó bizottmányaként jelenkezik, mert a fejedelem a végrehajtó hatalom kezelőinek kiszemelésénél korlátozva van az által, hogy csak oly minisztereket nevezhet ki, a kiket a többségben, uralmon lévő parlamenti párt támogat, a parlament többsége viszont csak ugy fogja a minisztert, minisztériumot (kabinetet) támogatni, ha annak müködése helyeslésével, bizalmával találkozik.

E müködés alatt pedig a végrehajtó hatalom kezelőinek nemcsak a törvények végrehajtásában nyilatkozó tevékenysége értendő, hanem miután a minisztérium, a kabinet a parlament müködésére törvénykezdeményezésével befoly, a törvényhozásnak irányt szabhat és a parlamenti kormányzatú állam természete éppen azt kivánja, hogy az az általános irány, szellem, melyet a nemzet akarati szerve: a parlament a fejedelemmel egyetemben állami élete folyására szükségesnek tart, a minisztérium által egész eljárásában figyelemben tartassék, a minisztérium egész müködése e szellemben történjék, ennélfogva a parlament arra is fog felügyelni, ellenőrző funkciója arra is kiterjed, hogy ezen összhang a minisztérium müködése és az államéletnek általa elfogadott iránya, szelleme közt meglegyen.

A parlament ilyen ellenőrzési hatalma által, ha erre az állami szervek közt kivivott kiváló sulyánál, jelentőségénél fogva szert tud tenni, a legtökéletesebb kormányzatvitelt teszi lehetővé. Annál fogva ugyanis, hogy a nemzeti élet irányának, szellemének megszabása mindig azokra fog bizatni, kiket arra a parlament, tehát végeredményben a nemzet, a legképesebbeknek, legalkalmasabbaknak tart; annál fogva, hogy a nemzeti élet mindig ugy fog folyni, a mint fejlődésének feltételei megkövetelik s kizáratik az, hogy az állam életének olyan irány szabassék, melyet a nemzet a maga egészében nem helyesel, mely iránt bizalommal nem viseltetik (a mi előfordulhat a csupán alkotmányos, de nem parlamenti kormányzatú államban). Kizáratik pedig az által egyfelől, hogy a parlament megalakitása, melynek többségéből a minisztérium vétetik, az állampolgárok kezébe van letéve, módjában van tehát időnkint megujuló választásai által határozni az államélet iránya felett.

De annál fogva, hogy a végrehajtó hatalom vezetőinek testülete, a kabinet impulzust ád a törvényhozó szerv müködésének, folyton figyelemmel kiséri azt, sőt irányitja, és pedig részint törvényjavaslatai által, részint az által, hogy véleményt mond, állást foglal a parlamenti tagok által beterjesztett törvényjavaslatok tekintetében, tehát mig egyfelől a parlament teremti, fenntartja, ellenőrzi és szükség esetén eltávolitja a kabinetet, másfelől azonban elfogadja ennek irányitó befolyását, mindezek folytán a törvényhozás és a végrehajtás szervei, parlament és minisztérium közt teljes kölcsönhatás, benső kapcsolat áll elő.

Igy normális viszonyok közt az állam minden ténye nem egy, a szuverén akarati szervtől, a parlamenttől merőben idegen, vele semmi közösséget nem ismerő végrehajtó hatalom müködésének köszöni létét, hanem oly szervének, melyet a parlamenttel egy irány hat át, azzal egy szellem kapcsol össze (ellenkező esetben a minisztérium eltávolitása következvén be), másrészt a végrehajtó hatalom is midőn az akarati szervet követi, ahhoz alkalmazkodik, ezt teszi azért is, mert az államélet irányának a parlament részéről megszabását elfogadja, magára kötelezőnek ismeri (a mit ha nem tehetne, lemondásával módjában áll kiegyenliteni a közte és a parlament közt fennforgó ellentétet).

A parlament e politikai ellenőrző hatalmának különösen alá vannak vetve a végrehajtó hatalom ama ténykedései, melyek által a fejedelemnek adott tanácsai, javaslatai utján a parlament hatáskörébe egyenesen nem utalt, csak befolyása mellett kezelt ügyek intézésére közrehatott, igy a külügyek intézésénél.

Mert ámbár a szuverén funkciók bizonyos része, mint alább kifejtetik, a parlament közvetlen müködési köréből kivéve, helyesen a fejedelem hatáskörébe utalandó, az állam akarati szerve ezekre mégis befoly és parlamenti kormányzatú államban hol a nemzetélet szellemét a parlament határozza meg, ez utóbbi előzetesen biztositani kivánja azt, hogy az állam minden ténykedésében, az állami élet minden megnyilatkozásában egyazon szellem érvényesüljön.

A parlament ez ellenőrző hatalmának a minisztériummal szemben az által szerez érvényt, hogy müködését kifogásolhatja, megrovással illetheti, javaslatait, nevezetesen a pénzeszközök rendelkezésre bocsátását czélzókat visszautasithatja, bizalmát, támogatását megvonván a minisztériumtól, vagy akár a kabinet egyes tagjaitól is, ha müködését nem helyesli, ha müködésének szelleme, alapiránya, köznyelven úgynevezett politikája (a mi az egész miniszterium tekintetében ennek solidaritásában domborodik ki) az övével meg nem egyezik.

Ez tehát nemcsak akkor következhet be, ha a végrehajtó hatalom egyenesen jogsértő magatartást tanúsit; lehet, hogy a minisztérium müködése nem jogsértő irányban mozog és ennek daczára a parlament mégis megállapithatja, hogy müködése, annak iránya nem olyan, mely várakozásának megfelelne.

Az ellenőrzési jog tartalmának betetőzését pedig az képezi, jelentőségét, értékét végső sorban az adja meg, hogy a parlament a végrehajtó hatalom kezelőit felelősségre vonhatja, igazolásra szólithatja fel, eljárását tőle számon kérheti, végső sorban vád alá helyezheti s elitélheti és pedig fentkifejtettek szerint nemcsak a jog szempontjából, hanem abból a szempontból is, hogy működése az akarati szerv, a parlament szellemével, felfogásával megegyezik-e, hogy ugyanazon szellem hatja-e át eljárását a parlamentével vagyis hogy politikája a parlament helyeslésével találkozik-e.

Az eszközök, melyek a parlamentnek végrehajtóhatalmat ellenőrző funkcióját lehetővé teszik, a legkülönfélébbek lehetnek.

Általában e feladatának gyakorlására a parlamentet mindazok a jogok megilletik, melyek erre nézve szükségeseknek látszanak. Igy iratok előterjesztését kivánhatja, parlamenti vizsgáló-bizottságot küldheti ki, helyszini vizsgálatokat eszközölhet, egyes magán személyektől eredő felvilágositásokat elfogadhat.

A végrehajtó hatalom kezelőinek az egyes közigazgatási ügyágak tekintetében időnkint a parlament elé terjesztett jelentései az ellenőrzési jog gyakorlását kiválólag lehetővé teszik. Ily jelentések előterjesztésének kötelezettsége a végrehajtó hatalomra alkotmánytövényileg megállapitható, vagy az csak a folytonos gyakorlat által fenntartható. De a parlamentnek minden esetre azon helyzetben kell lenni, hogy folytonos ellenőrzés alá vesse a végrehajtó hatalom egész tevékenységét.

Gyakorolható az ellenőrzési jog a parlament egyes tagjai által tehető inditványokban, felszólalásokban.

De a parlament a végrehajtó hatalom ellenőrzésének különös eszközét az interpellálási jogban birja, mely a törvényhozó testület (és pedig mindkét házának) valamennyi tagját minden időben (tehát nemcsak bizonyos alkalmakkor pl. a költségvetés tárgyalásánál) önállóan, vagyis nem bizonyos számú képviselő egyesülése mellett kell, hogy megillesse.

Az interpelláció ugyanis a törvényhozó testület tagjai által a ministériumhoz intézett kérdés, melyben az ország közállapotairól, vagy a kormány követendő magatartásáról, politikájáról felvilágositás nyerése czéloztatik.

Az interpelláció, mint a végrehajtó ténykedés által elkövetett szabálytalanságok, jogsértések felderitésének módja az ellenőrzés kiváló eszköze. Mig azonban az ily ellenőrzési funkció jellegével biró interpellációk a minisztériumra nézve mindenesetre kötelességet állapitanak meg esetleg kiadott rendeleteinek igazolására, a felderitett szabálytalanságok megvizsgálására, az esetleg bünös közegek fenyitésére, a kár helyreállitása iránti intézkedésre s minderről a parlamentnek bizonyos záros határidő alatti jelentéstételre, addig a kormány szándékairól, jövendő magatartásáról (politikájáról) az állami érdek sérelme nélkül nem mindig fog nyilatkozhatni (bizonyos közigazgatási ágakban, igy a külügyek terén ennek határai igen szükek lehetnek) és azért ily nyilatkozás kötelessége rá nézve nem leszmegállapitható.

Ovakodni kell azonban, nehogy az interpelláció, a parlament ellenőrző funkciójának e lényeges eszköze, a minisztérium helytelen müködése szentesitésének, helybenhagyásának eszközévé váljon.

A kormány ugyanis eljárásának bizonyos vezérelveit az interpellálási jog révén a törvényhozó testület előleges birálata alá bocsájthatja és annak helyeslésével találkozván (az interpellációra adott válasza tudomásul vétetvén), kényes állami kérdésekben magát a törvényhozó szerv ez előleges nyilatkozata által fedve érezheti. Ez az interpelláció jogával való visszaélés, annak a minisztérium részéről kizsákmányolása, felelősségének tilos könnyitése.

Az interpellálási jogtól különbözik a kérdezési jog, mely bizonyos ténykörülményre vonatkozólag egyszerü felvilágositás kérése a minisztertől s joghatásaiban abban tér el az inter-

pellációtól, hogy vitatkozás, határozathozatal, szavazás tárgyát nem képezheti.

A törvényhozó szerv, mint az állami akarat számos tagból álló eszköze, az állami élet egészét nem tekintheti ugy át, mint a legegyetemesebb müködésü, az államban a személyi öntudatot képviselő államfő. Ezért az állami élet szükségeiről az államfő részéről, a minisztérium utján gyakorolt kezdeményezésből értesül, bár a kezdeményezés a törvényhozó testületet, annak egyes tagjait is megilleti.

Ez nem zárja azonban ki, sőt az államhatalmak helyes összmüködése igényli, hogy a törvényhozó szerv az állami élet jelenségeiről, szükségeiről közvetlen tudomást vegyen, a végrehajtó hatalom kezelőit ellenőrző funkciója pedig ezt egyenesen szükségessé teszi. Innen, hogy birnia kell a joggal, az állampolgárok köréből eredő kivánságok, irásbeli kérelmek, (feliratok, peticiók) panasziratok elfogadására, melyek közsérelmek orvoslását kivánhatják vagy akár a szuverén akaratelhatározás tárgyaira, annak irányára nézve fejezhetnek ki kivánságokat.

A kérvényeknek és panaszoknak akár közvetlenül, akár egyes képviselők utján való elfogadása által a parlament az állampolgárok egyik sarkalatos, az irásos alkotmányokban rendszerint külön biztositott jogának gyakorlását teszi lehetővé s e jog valóban az egyes, jogaiban netán sértett állampolgárra, s az államra egyaránt becses, mert a közhatalom gyakorlásának jogszerüségét biztositja.

Ily kérvények, panaszok, melyeket a parlament a végrehajtó hatalmat kötelező határozattal intézhet el, természetesen a parlamentet nem befolyásolják szabad elhatározásában s hogy ily jogosulatlan befolyásolásnak még látszata is kizárassék, innen több alkotmánytörvények ama határozmánya, mely megtiltja, hogy az állampolgárok köréből hozzá intézett kérvények nagyobb számu küldöttekkel, deputáció utján nyujtassanak át a törvényhozó szervnek.

27. §. A törvényhozó szerv egyéb feladatai.

A törvényhozás szerve az állami akarat tárgyaira, irányára általában a fejedelemnek a végrehajtó hatalom utján gyakorolt kezdeményezésére van utalva, mert mint a tanácskozás, megfontolás szerve kevésbbé alkalmas arra, hogy e

müködésének maga szabja irányát, mint a végrehajtó hatalom, mely az állami élet szükségeiről legközvetlenebbül értesül.

Mindazáltal a törvényhozó testület saját kezdeményezéséből is tudomást vehet a közszükségekről, anyagot gyüjthet jövendő elhatározásának irányára s erre a *parlamenti enquête-k*, a parlament mindkét házának tagjaiból összeállitható vizsgálóbizottságok intézménye szolgál. E vizsgálatok tárgyát bármely az államot érdeklő kérdés képezheti, tehát akár a tényleges viszonyok tanulmányozása a végből, hogy a szuverén akaratelhatározásnak támpont nyujtassék, akár a közállapotok bajainak, ezek okainak felderitése (tehát pl. a hadsereg szervezete, a fenyitőintézetek berendezése, a közjótékonyság szervezete, a közlekedési utak és eszközök, a munkásügy, egy nagy nemzeti szerencsétlenség okainak felderitése, nevezetes bünügyek egyaránt tárgyát képezhetik.) A parlament azonban mindig csak ténykörülmények felderitésére, értesülésszerzésre szoritkozhat, melyek célja lényegileg a szuverén akaratelhatározásnak előkészitőleg segitségére lenni; nem terjesztheti ki müködését oly térre, hol más állami szervek (biróság) funkciójába nyúlna át.

Továbbá a mint a parlament az állami szükségekről akár az állampolgárok utján, akár közvetlen tapasztalatból tudomást vehet, az államélet irányára nézve véleményét, kivánságait az államfővel is, hozzá intézett felirat alakjában közölheti (felirati jog). Ez által vagy a szuverén akaratnak bizonyos tárgyra vonatkozó megnyilatkozását sürgetheti, tehát javaslatokat tehet, törvénykezdeményezést eszközölhet ki, vagy sérelmek orvoslását követelheti.

Az állami akarat létrehozása amennyiben az államnak polgáraihoz vagy ezeknek egymáshoz való viszonyaira vonatkozik a törvényhozó testületre bizatik s csakis erre bizható. Nem igy, nem ily mérvben az államnak más államokhoz való viszonyának irányitása. A nemzetközi érintkezésben ugyanis az államnak önálló személyiségként, egységként kell fellépni, képviseltetni s ez egységet csak egy fizikai személy, az államfő müködése óvhatja meg; de az olykor szükséges gyors elhatározás is csak igy biztositható. Az állam által bizonyos esetekben más államokkal szemben tanusitandó magatartás, a nemzetközi érintkezés irányelvei, vagyis köznyelven külpolitikája, a hadviselés szükségének kérdése már csak annál fogva se vonhatók egy soktagú tanácskozó testület: a parlament müködési körébe, mert e kérdések nyilvános megvitatása magának az államnak

érdeke ellen volna. De az állam bizonyos kérdésekben való lekötésének: a szerződések létesitésének előzményei, az erre irányuló tárgyalások, alkudozások szintén nem lennének egy soktagú testület: a parlament által vezethetők.

Az állam más államokhoz való viszonyának rendezése tehát csak az államfő jogkörébe utalható, de azért nem maradhat kizárva a törvényhozás szerve az ezekre gyakorlandó befolyásból sem. Ezt pedig a parlament részint a nemzetközi viszonyok intézése eredményeinek utólagos tudomásulvétele és helybenhagyása által eszközli, nevezetesen az *államszerződéseknél,* melyek az állam szuverén elhatározását gyakran hosszabb időre megkötik, tehát e szempontból s amennyiben az államra kötelezettségeket rónak, a törvényhozó testület közremüködése nem mellőzhető, sőt azok érvénye egyenesen a parlament részéről elfogadástól tétetik függővé. Különösen fenforog ennek szükséget oly szerződéseknél, melyek az állam pénzügyi megterhelését idézik elő vagy épen az államterület változtatásával vannak kapcsolatban. Befolyást gyakorol továbbá a parlament mindezen ügyek vitelére már előzetesen részint költségmegszavazási jogánál fogva, esetleg megtagadván az általa nem helyeselt nemzetközi akcziókra kért költségeket, részint pedig a végrehajtó hatalom kezelőinek e részben is ellenőrzése utján s parlamentáris kormányzati rendszerű államban még az által, hogy ez ügyek vitelére nézve is kifejezheti kivánságait s végső sorban oly miniszteriumtól, melynek nemzetközi ügyekben az államfőnek adott tanácsok, javaslatok által tanusitott magatartását nem helyesli, bizalmát megvonhatja, vagyis a nemzetközi ügyek vitelének bizonyos irányát lehetetlenné teheti.

Köztársaságban a törvényhozó testület befolyása ezen ügyekre még inkább erősbittetik, igy a hadüzenés egyenesen a kamarák előleges beleegyezésétől tétetik függővé.

Az állami akaratnak más államokkal szemben végső sorban érvényesitője, az állami szuverénitás leghatékonyabb eszköze és megvédője: *a szervezett karhatalom, a hadsereg* az örökös államfővel biró államban ugyanazon okból rendeltetik közvetlenül az államfő vezénylete alá, mely a nemzetközi ügyeknek a fejedelem által intézését követeli, t. i. hogy csak egy fizikai személy képes a hadsereg feletti rendelkezésnek a szükséges egységet megadni. Alárendeltetik továbbá azért, nehogy a végrehajtó hatalom a hadsereg feletti rendelkezéssel az állam beléletében túlsulyra tegyen szert a törvényhozó hatalom felett.

De a törvényhozás szerve a hadügyből se marad kizárva és pedig nemcsak azért, mivel a haderő fentartása az államra jelentékeny költségeket ró, melyek megszavazása a törvényhozó testületre tartozik, hanem annálfogva is, mert egyrészt a hadsereg egybeállitása az állampolgárokra különös kötelességet ró (általános védkötelezettség), másrészt az állam védelmi érdeke magánjogok (dologi jogok) korlátolását követelheti (beszállásolási, előfogati kötelesség, a magántulajdon korlátolható a védelmi, erőditményi épitkezések érdekében stb.) vagyis az u. n. személyi és dologi katonai terhek csak a törvény utján, a törvényhozó testület funkcziója révén állapithatók meg.

Ezért a hadsereg egész szervezete, egybeállitási módja a katonai szolgálat időtartama és feltételei, s a katonai biráskodás szabályai (katonai büntetőjog és eljárás) a törvényhozás szerve által állapitandók meg.

A törvényhozás hatáskörének fokozatos kifejlődése, kevés kivétellel, csak lassan foglalt helyet az alkotmányfejlődés folyamán.

Az eszme, hogy a szabadság csak a nemzet önrendelkezésével, öntörvényhozásával valósitható meg, mert szabad ember csak saját akaratából kötelezhető, csak lassan hódit tért. (Ez eszmét találóan fejezi ki **Fichte** — *Beiträge zur Berichtigung der Urtheile des Publicums über die französische Revolution,* Werke VI. — mondván, hogy a pozitiv törvény csak az által lesz kötelező reánk, ha mi magunk vetjük alá annak magunkat, csak akaratunk, állandó elhatározásunk a törvényhozó, senki más, mert idegen akarat nem lehet törvény számunkra, idegen akarat nem kötelezhet.)

Angliában a királyi hatalommal szemben szabadságait féltő nemesség, midőn a király kivánalmait teljesiti, segitségét, adószolgáltatását nem tagadja meg tőle, magának viszontszolgálatul szabadságai biztositását, kiterjesztését követeli. E megegyezések okmányszerüleg biztosittatnak s már a Magna Charta-ban (1215) a kezdetleges alakú parlament hatáskörének oly felsorolását találjuk, mely kiterjed az államélet minden lényeges mozzanatára.

Kimondja ugyanis, hogy az országban semmiféle adót nem szabad szedni az országgyülés megajánlása nélkül (12. czikk), ez által előképül szolgálván a törvényhozó szerv adómegajánlási joga tekintetében a többi államoknak.

Sőt ámbár a Magna Charta csak az adózás kérdéseit vonja a parlament hatáskörébe, az által hogy a nemzet rendeinek jogait részletesen szabályozza s ezek védelmére egy, a parlamentből képezett huszonötös bizottságot rendel, a parlament törvényhozási hatalmát késziti elő. III. Henrik alatt pedig már az állam összes ügyeire kiterjedőnek tekintetik a parlament müködése.

A parlament müködési körének kiterjesztése az európai államokban az angol alkotmányos tanok (aránylag igen kései) megismerésén kivül az 1791-évi franczia alkotmány és az 1831-évi belga minta alkotmány irányelveinek behatása alatt jött létre.

A parlament a fejedelem tanácsából mindinkább a szuverén határozás önálló tényezője lesz, meghatározott jogositványai helyett magában egyesiti az állami élet minden mérvadó mozzanatára való felügyelést, ellenőrzést, közvetlenül is részese azoknak. A rendek alárendelt jelentőségű közreműködéséből a parlament önálló részesedése fejlődik ki a szuverén határozatokban. A parlamentnek eredetileg csak a fejedelmi hatalmat korlátozó, ellenőrző müködését annak pozitiv részvéte, müködése váltja fel.

Különösen az 1848. év előtti német alkotmányok szerint ugyanis az államhatalom minden jogát a fejedelem egyesiti személyében s a képviselet kompetenciája csak bizonyos jogositványainak tüzetes felsorolásával határoztatik meg. De különösen úgy fogatik fel a képviselet, mint a mely hivatva van az ország jogait az alkotmány által meghatározott tárgyakra s módon a fejedelemmel szemben érvényesiteni. (1818. május 26-iki Bajor alkotmánytörvény, VII. czim; 1819. szeptember 25-iki württembergi alkotm. 124. §.; badeni alkotm. 53. §.; hesseni alkotm. 66. s. köv. czikkek). Majd általában az állam kormányával szemben tulajdonittatik a képviseletnek a feladat, az állampolgároknak, allattvalóknak az alkotmány által biztositott jogait megvédeni (1831. évi szeptember 4-iki szász alkotmánytörvény 78. §-a).

A képviseletnek ily formán az adómegajánlás lényeges jogán kivül inkább csak az alkotmány megtartását ellenőrző funkczió tulajdonittatik, mert a törvények hozásánál inkább csak tanácsadó szerepük van, funkcziójuk csak járulékos természetű, lévén a törvényhozás forrása a fejedelem; ezen felül visszaéléseket, az államéletben mutatkozó egyes hiányokat a fejedelemnek tudomására hozhatnak, kivánságaikat, panaszaikat előadhatják.

De a képviseletnek a törvényekhez való hozzájárulása se fogadtatik fel általánosan, nem minden törvényhez kivántatik. Az állam szervezetére vonatkozó törvények tekintetében szükséges e hozzájárulás; majd a franczia alapjogok kinyilatkoztatásának behatása alatt a személyes szabadságra, biztonságra s az állampolgárok tulajdonára vonatkozóknál is. Csak az 1819. évi szeptember 25-iki württembergi alkotmánytörvény állapitja meg, hogy semmiféle törvény se hozható, szüntethető meg, módositható vagy magyarázható érvényesen a rendek hozzájárulása nélkül. Ez a porosz államban csak az 1848. alkotmány törvénynyel következik be.

Fejlődésének ujabb szakában azonban a képviselet még azon államokban is, melyekben az angol és francia behatás csak lassan foglalt tért, kilép müködési körének régi keretéből; nem elégszik meg azzal, hogy az alattvalók jogait védi a fejedelemmel, a végrehajtó hatalommal szemben, hogy korlátolt befolyást gyakoroljon az állami akarat létrejötténél, hanem az államéletet egészen felfogása szerint kivánja vezettetni, akaratát mérvadóul tekinteni, a mire költségmegszavazási jogában birja hatalmas fegyverét.

A korábbi adómegajánlási jogból kifejlett budget-joggal kapcsolatban ugyanis, mely az állam bevételeinek és kiadásainak a képviselet részéről évről-évre való helybenhagyását kivánja, a képviselet az államélet minden jelenségét, a közigazgatás minden egyes ágát, a végrehajtó hatalom egész tevékenységét megbirálhatja, óhajokat fejezhet ki, kifogásokat tehet, feltételeket tüzhet, melyek ha formailag nem is, erkölcsileg kötelezők a végrehajtóhatalomra.

A régi rendi szervezetben az adózás jogalapja magánegyezség, melyen felül adó az egyestől nem követelhető. E magánegyezségekhez

füződik amaz alapelv kifejlődése, hogy adó a rendek beleegyezése nélkül ki nem vethető. Az adószolgáltatás szükséges nagysága azonban az állam gazdasági szükségeitől lévén feltételezve, ez azon eljárást vonta maga után, hogy az adók megszavazása alkalmával az állam bevételeinek és kiadásainak tervezete a képviseletnek bemutattassék. A képviselet az állambevételeket valószinüségük szempontjából, az államkiadásokat pedig szükségességükre nézve megvizsgálván, a mutatkozó hiány fedezetére szükséges adók megszavazása iránt határozott. A határozás súlypontját tehát az adók megszavazása képezte.

A képviseletnek az állam egész tevékenységi programmjára s ezzel kapcsolatban a szükséges anyagi eszközök rendelkezésre bocsátására való befolyását azonban csak a budget-jognak a maga teljességében való kifejlődése volt hivatva biztositani, melynél fogva ugyanis az állam bevételeinek és kiadásainak egész előirányzata törvény által állapittatik meg, mely évről-évre történő megszavazásnak vettetik alá.

Igy hóditott tért a budget évenkint való megszavazásának elve a legtöbb európai alkotmányba. A budget ama némely államban (főleg a német államokban) birt előbbi jellegéből, mely szerint az lényegileg a képviselet és a kormány közti megegyezés eredménye, mindinkább kivetkőzik, bár némely pozitiv államjog e jellegét még mindig fentartotta.

Az európai szárazföldi alkotmányokban az 1791-ik évi francia alkotmány állapitja meg, hogy a közkiadások meghatározása s ezzel kapcsolatban a közadózás, természetének, nagyságának, tartamának és beszedési módjának megállapitása a törvényhozó szervre tartozik.

A köztársaság harmadik évebeli alkotmánytörvény meg épen az adók évenkinti megszavazását rendelte el.

A francia eszmék behatása alatt keletkezett, több alkotmánynak mintaképül szolgált 1831-iki belga alkotmánytörvény ez előkép után állapítja meg szintén a budget-törvénynek évről-évre való megszavazását, átvevén egyben az adótörvények évenkinti megujitását is.

A budget évről-évre való megajánlásának elve fokozatosan utat tör magának a legtöbb alkotmányba, az évenkinti költségmegszavazás a modern, szabad állam egyik lényeges attributumául tekintetik s minden kisérlet, mely a költségvetési időszakok meghosszabbitását célozza, mint ez ellen intézett támadás fogatik fel.

A parlament hatáskörének fokozatos kiterjedését leginkább mutatja az, hogy oly ügyek is, melyek eredetileg egészben, vagy legnagyobb részben a fejedelem hatáskörébe tartoztak, lassankint müködési körébe vonatnak, igy az állam szervezett fegyveres erejének, a nemzeti hadseregnek ügyei, a mit a modern állam általános védkötelezettségi rendszere szükségszerüleg vont maga után.

28. §. A törvényhozó szerv kiváltságai.

A parlament feladata szuverén akaratelhatározások létrehozása, ennek az állam törvényeiben való kifejezése.

Müködési körét, befolyását kiterjeszti ugyan részint a fejedelmi funkció, részint a végrehajtóhatalmi funkció terére is, de szerepe itt rendszerint nem arra irányul, hogy ezen hatalmi ágak funkcióját egyenesen átvegye, hanem csak hogy befolyjon azokra, majd nevezetesen a végrehajtó hatalommal szemben, ellenőrzést gyakoroljon.

Azonban a törvényhozó szerv rendkivüli esetben egyenesen maga is átvehet birói és végrehajtóhatalmi funkciókat és pedig vagy annál fogva, mert saját magát, tekintélyét, hatáskörét látja megsértve s ezt birói eljárással kell helyrehoznia vagy annál fogva, mert a viszonyok kényszere birja arra, hogy egyes esetekben maga eljárjon, cselekedjen.

A parlament ama hatalma, melynél fogva egyenesen átvehet oly ténykedéseket, melyek rendszerint egy más állami szerv hatáskörébe tartoznak, méltán kiváltságának, e funkciók foglalata kiváltságos hatáskörének nevezhető.

E kiváltságos hatáskörbe tartozik azon jogositványa, melynél fogva tagjainak törvényhozói tiszti hivatását maga állapitja meg végérvényesen, tehát tagjait igazolja, a választások érvényesége kérdésében dönt; másrészt pedig tagjainak törvényhozói tisztét bizonyos esetekben megszüntetheti, őket kizárhatja vagy egyéni érdekeltség, a képviselői tiszt független gyakorlását akadályozó körülményeknél (tehát összeférhetlenségnél) fogva, vagy annak következtében, hogy egyeseket lényeges jellembeli fogyatkozásuknak nem ugyan az állam törvényeiben megállapitott, hanem a parlament szabad diskréciója szerint mérlegelhető okából nem tekint érdemeseknek a törvényhozói tiszt gyakorlására.

E kiváltsága alapján intézkedik továbbá egyesek részéről a parlament tekintélyén, méltóságán ejtett sérelmek megtorlása iránt és különösen a végrehajtó hatalom felső fokoni kezelői, a miniszterek, esetleg más végrehajtó hatalmi közegek felett gyakorol birói hatalmat.

Mindezen ténykedések birói jellegű funkciók, mert jogszabály alkalmazásából, az illetők müködése felett álló felsőbb elv érvényesitéséből állnak. Az egyes képviseleti tagnak a törvényhozói tisztre való méltatlansága, a parlament tekintélyével meg nem egyező magaviselet miatti kizárása ugyan lényegileg fegyelmi hatalom gyakorlása, amennyiben azt célozza, hogy az állam egyik szervéből az alkalmatlan elemek eltávolittassanak. Mégis kiváltságosnak vehető e jog, miután a választók szabadságát korlátozza, azt az egyes egyénre nézve végkép kizárhatja.

E mellett a parlament bizonyos esetekben egyenesen végrehajtási tényeket is végezhet.

Minden jogositványok lényegileg arra szolgálnak, hogy a törvényhozó hatalom saját hatáskörét, tekintélyét védje.

Indokát a parlamentnek ily kiváltságokkal való felruházása pedig abban találja, hogy a törvényhozó szervnek, mint az állami akarat kiképzési organumának birnia kell a joggal saját müködési körét, hatalmát megvédeni, másrészt az akaratkijelentésen tulmenőleg egyenesen cselekednie, eljárnia kell minden oly esetben, midőn a szuverén akarat érvénye veszélyeztetik vagy oly ténykedésekről van szó, melyeket a szuverén akarati szervre gyakorlandó befolyásnál fogva más állami szervre bizni nem lehet.

a) A törvényhozó szerv tagjainak igazolása.

A törvényhozói működés megkezdése annak megállapitását tételezi fel mindenek előtt, vajon mindazok, kik a törvényhozó testületben annak tagjaiként helyet foglalnak, valóban birnak-e erre való jogosultsággal.

Ezért e jogosultság vizsgálata, az igazolás a törvényhozó szerv minden egyes tagjára kiterjesztetik, ez a parlamentre bizatik, kölcsönösen ellenőrizvén annak tagjai egymás törvényhozói jogosultságát.

De a parlament ezen működése lényegileg birói jellegű funkció és külső ismérveiben is még feltünőbben azzá válik akkor, midőn a választott törvényhozó jogosultsága az állampolgárok részéről vitássá tétetik, kétségbe vonatik s e vita eldöntése céloztatik.

Ezért, főleg oly államban, hol a biráskodásnak teljes elválása az egyéb közigazgatási tevékenységtől keresztülvitetett és a birói funkció függetlensége, pártatlansága biztositva van, az országos biróságokra lenne bizható.

E funkció ugyanis a törvényhozói tagság jogosultságának vizsgálatára terjed ki, vagyis a törvényhozásnak nem választás utján képezett tagjainál arra, hogy fenforognak-e mindama

feltételek, melyekhez a törvényhozói tagság az alkotmány rendelkezése szerint köttetik, a választás utján kijelölt törvényhozói tagoknál pedig ezen (vagyis a megválaszthatóság, törvényes minősitettség megbirálásán) felül arra is, hogy a választás megejtése nem szenved-e oly lényeges hibában, melynél fogva az az állampolgárok szabad vélemény-, akaratnyilatkozatának nem tekinthető.

Minden esetben valóságos biráskodással állunk szemben, jogosultság vizsgálásával, jogszabályok alkalmazásával egy fenforgó konkrét esetre (a mint a törvényhozó szerv erre hivatott választmányát, bizottságát is nem egy állam törvénye, igy hazai főrendiházi törvényünk is egyenesen igazoló biróságnak nevezi).

Ennek dacára a parlamenti tagok igazolása rendszerint nem a rendes biróságokra bizatik, hanem magának a törvényhozó szervnek ügykörébe utaltatik, annak alapelvül elfogadásával, hogy első sorban maga a törvényhozó testület tekintendő hivatottnak elemei felett törvényhozói tiszte való jogosultságuk szempontjából is birálatot gyakorolni.

Az igazolás által a törvényhozói tiszt végleges megállapitása a parlament kezébe tétetik, ugy hogy a megválasztás általában csak a vélelmet állapitja meg az illető törvényhozói tagsága mellett, ennek végleges megállapitását azonban maga a parlament végzi, midőn a megválasztottat, amennyiben ellene, megválasztatása ellen kifogás nem emelhető, végleg igazolt képviselőnek jelenti ki.

A törvényhozói tiszt megállapitásánál a parlament mindenek előtt a jogi feltételeket vizsgálja, melyek szerint a megválasztott egyént tagjául csakugyan elfogadhatja (tehát vizsgálja az illető megválaszthatósága jogi feltételeinek meglétét, a beadott szavazatok formai értékét, számithatóságát).

E részben a törvényhozó testületet az állam kijelentett szuverén akarata, a törvény köti, ugy, hogy pl. nem állhat jogában egy oly egyént, ki a megválaszthatóságra törvényes minősültséggel nem bir, ennek dacára megválasztott képviselőnek kijelenteni.

Van azonban a vizsgálatnak további, a jog által szorosan körül nem irható eleme is, és e tekintetben a parlament juryszerüleg, a fenforgó ténykörülmények teljesen szabad méltánylásával jár el, megsemmisithet tehát egy választást még ha formai jogsérelem nem is állapitható meg annak lefolyásá-

nál, azon összbenyomás hatása alatt, melyet a választás mozzanatainak egységes képbe foglalása rá gyakorol, amennyiben például erkölcsileg meg nem engedhető eszközök alkalmaztattak, mert az igazolás e tekintetben lényegileg a parlament belső meggyőződési, lelkiismereti kérdése, nincs tehát kötve a formai jog szabályaihoz.

Az igazolás, amennyiben egyesek törvényhozói jogosultsága vitássá tétetik, külső jelenségeiben is valóságos birói eljárás, a megtámadottaknak, tanuknak kihallgatásával, meghiteltetésével, esetleg helyszini vizsgálattal és védőbeszédekkel.

Azáltal azonban, hogy a választások érvényességének kérdésbeni döntés a parlamentre ruháztatik, beáll a lehetősége annak, hogy az állam életében egyes szervei egymással ellenmondásba keverednek, szuverén akarata a kellő egység hiányának, a joguralom az egyenlőtlen érvényesülésnek szinében tünik elő, amennyiben ugyanis lehetséges, hogy a parlament érvenyesnek, kifogás alá nem vonhatónak tekint oly választást, melyre nézve egy másik állami szerv: a biróság a választási visszaéléseknek, vétségeknek és büntetteknek talán egész sorozatát állapitja meg, vagy a melynél a szavazók mérvadó részére a szavazatjog hiánya biróilag kimondatik.

De ezen felül a parlament az igazolási jog pártatlan, objektiv kezelésére sem nyujt biztositékot annál fogva, hogy a pártszempont egyoldalú érvényesülésének engedhet tért, elhatározásában egyenesen a pártérdek tekintete játszhatja a főszerepet.

Ha egyszer ez tényleg helyet foglal az államban, ha az uralmon levő párt nem képes a párthatalmat az állam eszméje, a közjó tekintetei által követelt módon kezelni, mérsékelni, mellőzhetlenné válik, hogy a választások feletti biráskodás a teljesen független, tárgyilagos szempontok szerint itélő biróságra ruháztassék.

A parlament többségben levő pártja ugyanis uralmát esetleg éppen meg nem engedhető, az állami erkölcs szempontjából elitélendő üzelmeknek köszönheti, túlsulya a többi pártok felett csak tényleges lehet minden erkölcsi tartalom nélkül, mert irányát az állampolgárok valódi többsége nem helyesli, azzal a nemzet igazi közérzete, belső lelkiismereti meggyőződése egyet nem ért.

Lehetséges tehát, hogy az ily párt uralma biztositására, miután a választás érvényessége kérdésebeni itélet a parlament

többségi határozatában nyilatkozik, nem fog visszariadni oly egyének képviselői tiszte megállapitásától, kik arra nem jogosultak vagy nem érdemesek, ellenben egyoldalú szigorral fog eljárni a más párton levők jogosultsága kérdésében.

Mindezeknél fogva a jogi és erkölcsi elvek uralmának az államban erősitése szempontjából csak addig bizható a parlamentre a jog, hogy maga állapitsa meg, kiket fogadhat el tagjául, mig e jogával való visszaélés jelenségei meg nem állapithatók.

Ily feltétel mellett is sükséges azonban, hogy az egyes állampolgároknak, kik a megválasztott egyén törvényhozói jogosultságát kétségbevonják (a választás megtámadása által) e kifogásuk érvényesitésére megfelelő alkalom, nevezetesen elegendő határidő engedtessék, a választás érvénye ügyébeni vizsgálat költségei oly magasan ne szabassanak meg, hogy ez a törvényhozói jogosultság kérdése tisztázásának felvetését már előre lehetetlenné tegye s oly eljárás honosittassék meg, mely biztositékot nyujt annak felderitésére, vajjon a választásban a jog és politikai erkölcs uralma érvényesült-e.

A választások érvénye feletti biráskodásnak a független biróságra ruházása megfelel ugyan a teljesen pártatlan, tárgyilagos elbirálás követelményének, de másrészt azt jelenti ki, hogy a parlament nem képes oly fokú bizalmat kelteni, hogy e működésnek visszaélés nélküli végzése róla feltehető lenne, nem képes ama magaslatra emelkedni, hogy e feladatnak minden ellenőrzés nélkül, egyedül a köznek érdekében megfelelni tudna.

Ezért általában a parlamentre bizni e funkciót, jobban megfelel ugyan a szuverén akaratkiképzési szerv eszméjéből folyó követelménynek, de a parlamentnek olykép kell e jogot gyakorolni, hogy bizalmat gerjesszen e működésével az államtagok összeségében.

Mily terjedelmű e jog, attól függ, a törvényhozó testület csak a megválaszthatóság és a választás rendes, törvényileg előirt lefolyásának kérdését vizsgálhatja-e, funkczióját a formai jognak a konkrét esettel egybevetése kimeriti-e vagy ezen tulmenőleg, teljes diskrécióval vizsgálhatja s itélheti meg a választást minden tekintetben.

Az igazolási funkcziónak szétválasztása foglalhat helyet az ujabb angol mód szerint, melynél fogva a parlament csak a megválaszthatóság kérdésében, a választottakra a törvényileg megállapitott minősitésnek fenforgása tárgyában itél, ellenben

annak elbirálása, hogy a választási eljárás nem ütközik-e a törvényes határozmányokba, nem állapithatók-e meg oly tiltott cselekmények, melyekből a választás érvénytelensége következik, a biróságra (főtörvényszékre) bizatik.

A választások feletti biráskodás is, amennyiben a parlament működési köréből kivétetik és a rendes biróságra nem bizatik, a nyilvánjogi biróságok, nevezetesen az állambiróság hatáskörébe tartozik, mely intézménynyel kiegésziteni a biróságok szervezetét azonban még a legtöbb államban a jövőnek van fentartva.

Minél inkább mutatkoznak egy államban oly jelenségek, melyek a parlament e funkciója iránt bizalmat nem képesek kelteni az állampolgárokban, minél inkább igazolják a tények azt, a mire hazánkban *Apponyi* Albert gróf mutatott rá ismételten, hogy t. i. a parlamentek organikus betegsége, hogy nem képesek a pártatlan igazságszolgáltatásra (képviselőházi beszéd 1898. május 18-án), annál szükségesebb a parlamentnek e funkcióját megszüntetni s azt a biróságra ruházni.

Ez elvi álláspont kifolyása többször megujitott sürgetése, a választások érvényessége feletti biráskodást a biróságra ruházni, a mit különben hazai törvényhozásunk elvileg már régebben elfogadott (1874. évi XXXIII. t. c.) a nélkül azonban, hogy azt az államéletben valósitotta volna.

b) A tagok kizárása.

A parlament jogával, egyes tagokat megfosztani törvényhozói tisztüktől, őket a parlamentből kizárni, akkor fog élni, midőn tagjaira oly helyzet áll be, melynél fogva a törvényhozói tiszt gyakorlására egyéni lekötöttség, érdekeltség, függőség, a közfunkcióknak meg nem engedhető halmozása következtében képtelenekké válnak, tehát összeférhetlenség esetében vagy midőn egyesek a törvényhozói tisztre méltatlanokká teszik magukat.

Mikor van helye összeférhetlenség szempontjából megszüntnek jelenteni ki a törvényhozói tisztet, az összeférhetlenség esetei állapitják meg.

Az egyeseknek a törvényhozói tisztre való méltatlanságát elsősorban megállapitják mindazon esetek, midőn a képviselő büntény miatt elitéltetik.

De ezen túlmenőleg is annak megitélésében, érdemes-e a képviselő törvényhozói tisztét megtartani, a parlament teljesen szabadon jár el, tehát megfoszthat valakit tisztétől oly esetben is, midőn büntetendő cselekményt egyáltalán nem követ el, de mégis oly magaviseletet tanusit, egyéni életének összmegitélése oly eredményt ad, hogy ennek folytán méltatlanná válik a

törvényhozói tisztre s képviseleti tagságának további fentartása nem egyeztethető össze a parlament tekintélyével.

A parlament ama jogában, hogy egyes tagjainak törvényhozói tisztét méltatlanság esetében megszüntnek jelentheti ki, kifejeztetik az eszme, mely a képviselet egésze felett uralkodik, hogy tudniillik az egyes örökös tag törvényhozói tisztében nem saját jogot, a választott törvényhozó nem a választás ténye által átruházott hatalmat gyakorol, hanem mindkét esetben az állam, az összeség érdekében rájuk ruházott joggal állunk szemben, melytől megfoszthatók az összeség szerve: a parlament által, mihelyt egyéniségük irányitását nem képesek a köz szempontja által megengedett határok közt megtartani.

Ezért a választott elemek kizárása a választók jogát nem semmisiti meg, bár azt érinti, szabadságukat korlátozza és mindenesetre nem csekély ellentétek szülője lehet a parlament s a választók között.

Ez ellentét különösen akkor válhat élesebbé, ha a kizárás nem jár azon jogkövetkezménynyel, hogy az illető egyszersmindenkorra képtelenné válik a törvényhozói funkció ellátására. Ez esetben ugyanis a kizárt egyén választói által ujból a törvényhozó testületbe küldhető, a parlament azonban, ha csak önön tekintélyét nem akarja kockára tenni, nehezen lesz abban a helyzetben, hogy az ily ujból megválasztottat tagjául elismerje.

A parlament tekintélye, annak érdekei mindenesetre fontosabbak, mint a választók szabadságának érdeke, mely egy bizonyos egyénhez való ragaszkodásban jut kifejezésre.

Ezért az egyes képviseleti tagnak méltatlanság okából való kizárása, feltéve, hogy ez nem egyoldalú pártszempontból vagy személyes ellenszenvből történik, azt az erkölcsi kötelezettséget rója a választókra, hogy tartózkodjanak az ily egyént ujból bizalmukkal kitüntetni.

Miután a kizárás a választók szabadságát támadja meg, a képviselői tisztet a nekik tetsző egyénre ruházni, ennélfogva az erre irányuló határozat rendszerint csak bizonyos nagyobbszámú szavazattal (kétharmad többség) szokott megengedtetni.

A parlament joga, egyes tagjait a képviselői tisztre való méltatlanságuk okából szabad belátása, szuverén tetszése szerint kizárhatni, erős ellentét forrása lehet a szuverénitás egyik főszerve és a választók között, a mint erre az angol alkotmányos fejlődés a Wilkes-esetben példát szolgáltat.

Ez eset emlitést érdemel, mert a parlament hatalmát, de egyuttal a képviseletben a közszempont uralmát, az egész, az állam érdekének a választók felé helyezését mutatja. Wilkes képviselőt az alsóház 1763-ban egy miniszter ellen sajtó utján közzétett támadása miatt kizárta a képviselőségből, azonban 1768-ban ujra megválasztatott, mire az alsóház kizárását fentartotta és a választásnál ellenfelét jelentette ki megválasztott képviselőnek. Wilkes csak 1775-ben foglalhatott helyet a parlamentben, miután a ház 1774-ben feloszlattatván, korábbi határozata a parlamenti gyakorlat szerint érvényét vesztettnek tekintetett. (L. bővebben *May*: Englische Verfassungsgeschichte I. köt. 319 s köv. l.)

c) A parlament birói hatalma.

A biráskodás vagyis egyes tényeknek, cselekedetnek, a fennálló joggal való összevetése, legyen az akár az állam eljárása, akár egyes tagjaié, a modern államban e célra rendelt külön szervek által történik, melyek az állam kijelentett szuverén akaratának végső sorban érvényesitői, amennyiben e szuverén akarat akár az állam, akár egyes tagjai magatartásában figyelembe nem vétetett, az összhangnak a törvényileg kijelentett szuverén államakarat, a jog és egyes emberi cselekmények közt utólagos helyreállitói.

A megzavart jogrendnek utólagos helyreállitása, közbüntények felett, a jog közönséges megsértései esetébeni itélkezés általában nem tartozik tehát a parlament működési körébe. Ide rendesen csak az államélet igen válságos időszakaiban, midőn a biráskodás rendes szerveiben az állam rendkivüli veszélyeztetettsége következtében nem biznak, utaltatik.

A parlament akkor fog kiválólag biráskodással foglalkozni, midőn saját hatáskörének megvédéséről, tekintélyének fentartásáról van szó.

E birói hatalma kiterjedhet első sorban a tagjait és saját tekintélyét megsértőknek, tehát azoknak megbüntetésére, kik a parlamenti tagokat törvényhozói tisztük teljesitésében akadályozzák, megvesztegetésüket kisérelik meg, a parlament, ennek egyik háza, bizottsága, egyes tagjai ellen erőszakot akarnak alkalmazni, vagy a parlamentet, annak egyik házát szóval vagy irásban megsértik és pedig nemcsak a törvényhozói funkció gyakorlatában, tehát az ülések folyama alatt, hanem azokon kivül is. Ugyanez helyet foglalhat az ülések lefolyása elferditett hirlapi közléseinek szerzői ellen is.

De e funkciója a parlamentnek esetleges is lehet, tudniillik a parlament csak akkor gyakorol maga biráskodást, ha

azt maga szükségesnek látja, elhatározza, különben azt a rendes biróságnak is átengedheti.

A parlament fenyitő hatalma az ilykép ellene vétőkkel szemben pénzbirság alkalmazásában vagy fogság kiszabásában egyaránt állhat, de e funkciója gyakorlatában az egyszer már kijelentett szuverén államakarat, a törvények szerint köteles eljárni, tehát kötve van ahhoz úgy a jogtalan tény minősitése, mint a büntetés kiszabása tekintetében.

Amennyiben a parlament hatalma annyira terjed, hogy rendelkezéseiben magát a törvényen túlteheti, e kiváltságos hatalma a törvénynyel, a biróságokkal összeütközésbe sodorhatja, ugyanis a parlament tekintélye megsértését láthatja oly tényben, eljárásban is, mely egyenesen rendes birói meghagyásra keletkezett.

Ezért ily összeütközések csak úgy lesznek elkerülhetők, ha a parlament e hatalma gyakorlásában magát elragadtatni nem engedi, e szuverén elhatározásaiban magát az egész, az államélet rendes folyásának követelményei által mérsékeli s a törvényes korlátok közt marad.

A parlament midőn a hatásköre, tekintélye ellen vétőket megbünteti, úgy látszik, nem alkalmas e funkcióra, saját ügyében járván el.

Azonban lehetetlen tőle megtagadni a jogot, hogy az állami élet folyamatában elfoglalt helyét megvédelmezze, állásának érvényt szerezzen. Tehát nem saját ügyében eljáró, elfogult biró ily esetben, hanem csak az állam hatalmát, annak működésében nyilatkozó irányát védi jogtalan megtámadások ellenében.

A törvényhozó szerv birói hatalma az állam biztonsága ellen elkövetett merényletek (hütlenség, lázadás, összeesküvés) esetéban nincsen indokolva, ha az államban pártatlan biróságok vannak s csak esküdtbiróság mellett magyarázható meg, midőn esetleg az állam egész létére kiható ily cselekményeknél a bünösség megállapitását veszélyes lehet a kellő szakavatottsággal nem biró polgárokra bizni.

A birói hatalom kiterjeszthető ugyan, a mint ezt az angol és északamerikai impeachment mutatja, a végrehajtó hatalom összes közegeire; indokoltatván ez azzal, hogy ezek minden törvény és közjóellenes tényei, melyeket esetleg a biróság kellő szigorral meg nem itél, a parlament hatáskörébe utalandók, a főbb hivatalnokokkal szemben a bátorság is hiányozhatván a

rendes biróságokban, őket feleletrevonni; köztársaságokban a parlamentnek az államfő feletti itélkezése természetesnek látszik, mert ha egyszer ennek felelőssége (árulás vagy korrupt magatartás miatt) elismertetik, a feleletrevonás mást nem illethet meg, csak a parlamentet; a törvényhozó szerv második ágának, a felsőháznak tagjai nagyobb büntettek esetében szintén magának a felsőháznak biráskodó hatalma alá vonhatók; a parlament birói hatalmának kiválólag azonban a végrehajtó-hatalom legfőbb fokoni kezelői: a miniszterek vettetnek alá.

A parlament joga, a minisztereket feleletre vonni, vád alá helyezni, elitéltetésüket követelni, természetszerű folyománya annak, hogy a végrehajtó hatalom kezelőinek ellenőrzése minden irányban, tehát ugy a hatalmi körükön belül maradás, vagyis jogszerüség, mint a parlament irányával való megegyezésük, tehát politikájuk szempontjából, végre kormányzati képesség, ügyesség tekintetében is a parlamentre tartozik.

Kérdés, hogy a parlamentre bizassék-e maga a biráskodás is.

A miniszteri hatáskör tullépése, az államfő vagy a törvényhozó hatalom müködési körének bitorlása, a jogi felelősség esetében, amennyiben itt jogszabály alkalmazásáról, arról van szó, hogy a miniszteri eljárás az alaptörvénynyel egybevettessék, ugy látszik, helyesebb volna az itélkezést a pártatlan, nem parlamenti biróságra ruházni, annyival inkább, mert itt nem magánosok közti jogvita folyik, hanem maga az állam van megsértve, annál nagyobb érdek füződik tehát ahhoz, hogy a megsértett jogrend megtámadhatlan tekintélylyel helyreállittassék.

Azonban az itélkezési funkcióra való képesség a miniszterek feletti biráskodás esetében azzal nem merittetik ki, hogy az itélkezésre hivatottak az absztrakt jogszabályoknak birói kijelentések alakjában egyes konkrét esetre való alkalmazásában teljesen jártasok legyenek; ezenfelül az államélet egész folyamatát, szövedékét kell feltétlenül ismerniök, mert pl. annak megitélése, a törvényfelfüggesztő rendelet kiadására megvoltak-e mindazon kényszeritő mozzanatok, melyek ily rendelet kiadását indokolják, a pusztán jogi megismerésen felül, azon messze túlmenőleg, az állami élet összetes körülményeinek egybefoglaló méltatását kivánja, ily képesség pedig csak a politikai képzettségű parlamenti tagoktól várható, de nem a rendes birótól.

Igaz, a parlament a pártatlanság szempontjából kevésbbé látszik alkalmasnak e funkcióra.

Minden parlament pártok versengése, tusájának szinhelye s a biróság tagjai csak a túlsulyban levő párt választásaiból kerülvén ki, e biróságról bizonyos elfogultság, előzetes állásfoglalás, mielőtt a birói megismerés tárgya iránt tisztában lenne, nem ok nélkül tehető fel.

Kevésbbé lehet pártatlan az itélkező hatalmának alávetettekkel, saját pártjabeliekkel szemben, a biráskodásnak főkelléke tehát belőle eleve kizáratik.

És ennek dacára a parlementet kell hivatottnak tartanunk arra, hogy ily esetekben biráskodjon.

A törvényhozó szerv második ága, a felsőház ugyanis, melyre az itélkezés bizatik, még ha választás utján alakittatik is meg, rendesen függetlenebb e szempontból, mint az alsó-, képviselőház, a kormány politikájának kevésbbé lesz vakon megnyerhető, mint egy engedelmes alsóházi többség; de ezenfelül a végrehajtó hatalom felső fokoni kezelőinek felelősségre vonása esetében csak oly szerv lehet alkalmas e funkciót helyesen betölteni, mely képes nemcsak az állam kijelentett akaratát, a törvényeket, de jövőbeni akaratát, magatartását is, szuverén akaratának egész mult és jövőbeli irányát egyaránt figyelembe venni, nyilvántartani, csak oly szerv, mely a felmerült konkrét eset birálatát mint az állam egész benső, lelkiismereti meggyőződését képes nyujtani, ez pedig csak a törvényhozás szerve, a parlament lehet.

A miniszterek feletti biráskodás tehát helyesen bizatik a parlamentre, mert a jogi megismerésen, a puszta jogszabály alkalmazáson felül szükséges államférfiui belátás, a fenforgó tényeknek az egész államélet folyamata szempontjából való összetes tekintetbevétele csak a parlamenttől várható.

A parlament biráskodási jogköre kiterjedhet csak a miniszter hivatalvesztésének, hivatalra való alkalmatlanságának kimondására, vagy a büntetés kiszabására is. Előbbi esetben az ország erre hivatott birósága fogja a büntetést kiszabni.

A politikai felelősségnél nincsen jogsértés, nem lehet helye birói eljárásnak sem.

A politikai felelősséget a miniszterekkel szemben a parlament nem külön formaszerü birói eljárással, hanem mindazon eszközökkel érvényesiti, melyek e végből rendelkezésére állanak, tehát müködésüket e szempontból kifogásolja, bizalmatlanságát fejezi ki, végső sorban megtagadja tőlük a kormányzat vitelének eszközeit.

Mert a politikai felelősségnek nem a törvények megsértése, hanem a parlament szellemének, végső sorban tehát a többségnek megsértése esetén van helye. Következménye tehát nem elitélés, hanem csak a minisztérium (vagy esetleg egyes miniszterek) bukása, a parlamenti bizalom megvonása folytán.

Minő jogkörrel ruháztatik fel a parlament, mint a miniszterek felett itélő biróság a miniszteri vétség és büntetése tekintetében, az alkotmánynak a miniszteri felelősséget megállapitó határozmányaitól függ, amennyiben ugyanis szorosan meghatározhatók a feleletrevonás esetei s ez esetben a parlament a kijelentett szuverén akarathoz van kötve, vagyis a vád tárgyát képező cselekménynek mindazon ismérvekkel kell birni, melyeket az alaptörvény megkiván, hogy büntetésnek legyen helye. Amennyiben azonban a felelősség esetei megállapitva nincsenek, a parlament szabadon fogja minősiteni a szerinte jogtalan tényt és meghatározni annak büntetését.

Irányelv azonban a büntetés kirovása tekintetében, hogy csak oly büntetés alkalmazható, melyet az állam egyáltalán a jogtalan tények megtorlási eszköze gyanánt elismer; tehát nem foglalhat helyet a számüzetés, deportáció, jószágelkobzás, ha ezt az állam büntető törvényei nem ismerik.

A parlament a miniszterek feletti birói eljárásánál, az itéletmondásnál a nemzet belső lelkiismereti meggyőződésének ad felebbezhetlenül, megtámadhatlanul kifejezést; nehogy tehát az állam ama szervének birói megismerését, melybe a nemzet egész lelkiismerete, benső meggyőződése szállottnak tekintetik, az állam egy másik szerve: a fejedelem által hatálytalanitható legyen, a kegyelmezési jog gyakorlása az elitélt miniszterek felett kizáratik s az itélet következményeinek csak általános bünbocsánat esetén való hatálytalanitása engedtetik meg.

A minisztereknek oly hivatali cselekményei, melyekkel mint intéző hatóság megsértik a törvényeket s az által egyeseknek kárt, joghátrányt okoznak, tehát a hatósági felelősség alá tartozó tényeik nem tartozhatnak a parlament elbirálása alá, mert itt nem hatalmi kör bitorlásáról van szó, s a fejlett állam nem nélkülöz oly intézményeket, melyek az egyes hatóságok és az állampolgárok közti jogviták eldöntésére hivatottak (tehát vagy a rendes, vagy külön közigatási biróságok), amennyiben az egyes magát valamely hatósági tény, intézkedés által

jogaiban sértettnek látja. Ily esetben tehát a felelősségrevonás végeredményben minden egyes állampolgárt megilleti, mely azonban csak az intézkedés hatálytalanitására, esetleg kártéritésre terjedhet.

Ha ennek dacára több állam alkotmánya a miniszterek hatósági felelősségét, sőt a magánténykeik, magánbüntetteik feletti biráskodást is a parlament müködési körébe utalta, ennek oka ama félelemben keresendő, hogy a rendes biróságok nem birnának a végrehajtó hatalom kezelőivel szemben, kiknek alá vannak vetve, teljes pártatlanságot kifejteni.

Az angol felsőház birói hatalma, melynél fogva minden per felebbezés vagy semmiségi panasz utján a rendes biróságtól legfőbb fokoni döntés végett hozzá felvihető, sajátlagos történelmi fejlődés eredménye, mely amint *Concha* mondja (Ujkori alkotmányok II. 371. l.) ma már inkább csak képleges kifejezése annak, hogy az angol a biróságot legfőbb törvényhozó és kormányzó szervének: a parlamentnek alárendelve vagy azzal legalább is összefüggésben, de önálló hatalomnak nem tudja képzelni.

Ez összekapcsolódás az angol alkotmány egyik főjellemvonása.

Ezen felül azonban a biráskodásnak egy különös faját ismeri az angol alkotmányos gyakorlat. Ugyanis megtörtént konkrét esetekre törvényalkotás utján, a törvényhozás összes tényezőinek (király, alsó- és felsőház) közremüködésével gyakoroltatik a biráskodás, eltérve a közönséges jogtól, uj jogot alkotva az egyes esetre. Ez által (a bills of atteinder, bills of pains and penalties utján) a parlament egyeseket megbélyegezhetett, bármily, az állam törvényei által különben nem is ismert büntetéssel sujthatott.

d) A parlament végrehajtó-hatalmi funkciói.

A kijelentett szuverén akarat végrehajtása nem tartozik a törvényhozó szerv müködési körébe, ez az állam szervezett végrehajtó hatalmának, végrehajtó közegeinek feladata, kiknek cselekvésében az állami akarat konkret alakot ölt, a külső világban megtestesül.

A parlament általában végrehajtó hatalmi teendőkkel nem foglalkozhat, lévén e kétnemü müködés természete, kivánalmai egészen különbözők. Ugyanis a törvényhozás a kijelentendő szuverén akarat kellő megérlelését, megfontolását, az elhatározás helyességének parlamenti tanácskozás, megvitatás utjáni biztositását czélozza, a végrehajtásban ellenben a kijelentett szuverén akaratot ugyan szemmeltartó, de egységes, határozott és nem ritkán gyors cselekvés kivántatik, már ennél fogva se lehet tehát egy sok tagu, egységes, gyors cselekvésre képtelen gyülekezetre bizni.

Ezen felül a törvényhozó hatalom feladata a cselekvés általános szabályait megállapitani s midőn ezt teszi nem az egyes eset részleteit veszi figyelembe, hanem általános szempontokból kell kiindulnia, a mit nem tehet, ha végrehajtással, az egyes konkrét esetek részleteivel is foglalkozik, miután az egyes esetek aprólékos, különböző árnyalatú részleteivel való foglalkozás nem kedvez az egybefoglaló, általános szempontok érvényesitésére törő müködésnek.

Sőt magának a végrehajtásnak czélszerü vitelét is veszélyeztetné a törvényhozó hatalomnak végrehajtási ténykedése, mert a törvényhozó hatalom hajlandó lenne nem a kijelentett szuverén akarat mérvadása szerint, hanem a felmerült eset szabad méltatásával irányitani cselekvését, feljogositva gondolván erre magát, miután maga az, mely a szuverén akaratot kiképezi.

A parlament azonban mégis foglalkozhat maga is közvetlen cselekvéssel, bizonyos ügyekben el kell járnia nem ugyan, hogy a szuverén akaratot maga végrehajtsa, hanem hogy ezen szuverén akarat létrejöttét lehetségessé tegye.

Igy saját müködésének biztositása, elősegitése czéljából jogügyleteket köthet, helyszini vizsgálatokat tarthat, a fegyveres erővel rendelkezhet.

A parlament e cselekvő hatalma is abban birja indokolását, a miben egyáltalán minden kiváltsága, hogy t. i. saját müködésének lehetővététele czéljából az államhatalom többi szerveinek igénybevétele, megkérdezése nélkül mindazt megteheti, a mit maga szükségesnek talál.

Ezen felül azonban a parlament a végrehajtó hatalmi funkcióknak egyenesen részesévé is válhat, amennyiben a végrehajtó hatalom szervezési, személyek kiválasztási funkciójában osztozik, állami főtisztviselőkre nézve kijelölési jogot gyakorol, esetleg ilyeneket maga választ.

A törvényhozó hatalom müködési köréből a végrehajtó hatalmi funkciók kizárása a **Montesquieu** által felállitott hatalomosztási elméleten alapul, melyet ő az angol alkotmányban a legteljesebb mérvben megvalósitottnak vélt s tanitotta, hogy a szerinte felvett törvényhozó, végrehajtó és birói hatalomnak el kell választatni kezelőikben is, mert különben zsarnokság következik be, s minden el lenne veszve, ha ugyanazon egyén vagy a főbbeknek, nemeseknek vagy népnek ugyanazon gyülekezete gyakorolná e három hatalmat: törvényeket hozna, végrehajtaná a közhatározatokat és itélne az egyesek bűnei és egyenetlenségei felett. (L'Esprit des lois XI. könyv, VI. fej.)

Az amerikaiak is Montesquieu-t követik, ki előttük „mindig megkérdezett és idézett orákulum" (Federalist 47. szám), bár a hatalmak elválasztását nem fogják fel oly szigoru merevséggel s mint New-Hampschire alkotmánya azt kifejezni megkisérli „a törvényhozó, végrehajtó és birói hatalomnak el kell választatni, függetlenül kell lenni egymástól annyira, amennyire egy szabad alkotmány (free governement) természete azt megengedi és amennyire ezen elválasztás összeegyeztethető az egység és barátság ama felbonthatlan kapcsolatával, melynek egybe kell foglalni az egész alkotmányos szervezetet."

Az unio alkotmánya a törvényhozó és végrehajtó hatalom legteljesebb elválását vitte keresztül, utóbbinak müködése nem a parlament bizalmán alapul, ez az amerikai felfogás szerint a jó alkotmánynyal merőben ellenkezik.

A végrehajtó hatalmi funkcziónak a parlament müködésével meg nem egyeztethető voltára találóan utal a Federalist (80. számában), az ujkori államtudomány e nevezetes müve, mely különösen az északamerikai unió termeszetének megértésére nélkülözhetlen, gazdag anyagot foglal magában. „A végrehajtó hatalom erélye — mondja — lényeges részét képezi a jó kormányzatnak. Nélkülözhetlen a köz megvédésére kivülről jövő támadások ellenében; de nélkülözhetlen a törvények jó végrehajtására is. — Gyönge végrehajtás annyi, mint rossz végrehajtás. — De az erélyt az egység adja meg. Határozottság, tevékenység, gyorsaság jellemzik az egyes ember rendelkezéseit, sokkal inkább, mint egy számos tagból álló gyülekezetéit; és minél nagyobb számu tagokból áll a gyülekezet, annál kevésbbé fog birni e tulajdonságokkal."

29. §. A törvényhozó szervnek saját tagjaira vonatkozó kiváltságai.

Az állami szuverén akarat egyes választott szervek, képviseleti tagok tanácskozó, megvitató közremüködésével jő létre, szabadsága, a mi a szuverén elhatározásnak mellőzhetlen feltétele, az elhatározás helyessége megköveteli, hogy a képviseleti tagok az egyetemes jó kimunkálására irányuló tevékenységükben ugyanazon attributumokkal ruháztassanak fel, mint maga a szuverén elhatározás; másrészt a törvényhozó szerv müködése zavartalanságának, folytonosságának is biztosittatni kell, magára a törvényhozó szervre bizatván annak meghatározása, hogy egyes tagok különben jogsértő tényeik esetében menynyiben vannak alávetve az állam többi szervei hatalmának, miután ez által magának a törvényhozó szervnek müködése érintetik.

A parlament midőn tagjaira nézve ily kiváltságokat megállapit, lényegileg szintén az egyetemes jó, mennél tökéletesebb,

szabadabb kimunkálásának elérését kivánja lehetővé tenni, erre irányuló müködését biztositani. Ugyanazon célt szolgálja, melynek érdekében kizárja a képviselőnek utasitással ellátását választói részéről, megtiltja a közfunkciók találkozását egy személyben, nem tűri az egyes képviseleti tagnak befolyásolhatóságát előidézni alkalmas helyzeteket.

A törvényhozó szerv tagjai állására megállapitott kiváltságok ennélfogva, bár azok természetszerüleg az egyes tag müködésében, eljárásában jelentkeznek, nem az egyes tagnak, hanem magának a törvényhozó szervnek, a testületnek kiváltságai, melylyel az állami akarat helyes kimunkálását biztositja, hatáskörét jogtalan beavatkozások ellen védelmezi.

E kiváltságok elseje a képviseleti tag *felelőtlensége (immunitása)* jelentvén ez azt, hogy a törvényhozó szerv tagja törvényhozói funkciója közben tanusitott magatartásáért, szavazatáért, nyilatkozataiért nem üldözhető, csupán a törvényhozás illető ága fegyelmi hatalmának van alávetve.

E kiváltság nemcsak a közhatóságok részéről feleletrevonás kizárását foglalja magában, hanem a feleletre vonásnak semmiféle módját sem engedi meg, úgy, hogy nem lehet egy államhivatalnok képviselőt fegyelmileg se büntetni parlamenti nyilatkozataiért.

Hogy a képviselet tagja szavazatában nyilatkozó magatartásáért felelősségre egyáltalán nem vonható, ez természetszerü következménye annak, hogy a képviseleti tag midőn az állami akarat keletkezésére szavazatával közremüködik, szuverén jellegű tényt végez, ennek minden sajátságával, s ide elsősorban a felelőtlenség tartozik.

Az állami akarat létrejötte a képviseleti tagok szabad közremüködése utján teljességgel ki lenne zárva, ha az állam bármely más organumát ezért feleletrevonási jog illetné meg, ha e tényeik ellenőrzés alá vettetnének.

De ezen felül a szuverén állami akarat kiképzésének rendje, a tanácskozás folyamán, a köz érdekét tárgyazó kérdések minden oldalú megvitatása során olykor alig kerülhető el oly nyilatkozatok tétele az egyes törvényhozó szerv részéről, melyek különben jogsértő természetüek, egyesek, hatóságok jó hirnevét, sőt magát az állami élet meglevő rendjét egyenesen megtámadják, a végrehajtó hatalom kezelőit a legkiméletlenebb birálatnak vetik alá, müködésüket megvetésnek teszik ki, melyek azonban még se vethetők alá büntető üldö-

zésnek, mert az állami akarat kiképzésének rendje megköveteli, hogy a köz érdekével kapcsolatos kérdések feltétlen szabad birálatnak vettessenek alá.

A feltétlen szabadság, korlátlanság, mely a parlamenti határozatokban, mint szuverén akaratnyilatkozatokban jelentkezik, szükségszerüleg kiterjed ezen szuverén elhatározás előzményeire, a megfontolás, biráló, elemző megvitatás terére is s mert itt csak az egyes képviseleti tag nyilatkozataiban, beszédeiben jelentkezhet, e nyilatkozatok, beszédek szintén a szuverén elhatározás szabadságát, felelőtlenségét nyerik.

Nem az egyes képviseleti tag, nem a személy védetik tehát a felelőtlenség által, hanem az állam hatalma saját magát, szuverénitását védi, mely szuverénitás az állami akarat kiképzése rendjén az egyes képviseleti tag erre irányuló müködésébe száll. Az egyes képviseleti tag müködésének mellőzhetlen kisérője e jog, arról le nem mondhat, mert a törvényhozó szervet magát illeti.

A közhatóság általi üldözés mellőzésének kiterjesztése a parlament valamelyik házában tartott beszédek sajtó utjáni közlésére, valamint a parlament rendeletéből közzétett jelentésekre és az ülések lefolyásának jóhiszemü hirlapi közlésére, természetes folyománya a képviseleti tag feleletmentességének.

A feleletmentesség az egyes képviseleti tag egész törvényhozói müködésének kisérője (tehát nemcsak a ház üléseiben, hanem az osztályokban, bizottságokban, parlamenti enquêteken folytatott müködésére is kiterjed).

Miután azonban azzal a parlament saját törvényhozási müködését kivánja védeni, az a képviseleti tagnak csak törvényhozói funkciójára terjed ki, de a képviseleti tagnak mindazon müködését, mely nem törvényhozói funkció, nem illeti meg, igy nem terjed ki választóihoz intézett beszédeire, jelentéseire, s más hasonló tényeire, nem tartozván ezek a törvényhozói funkció keretébe.

E kiváltság azonban távolról sem jelenti, hogy a képviseleti tag nyilatkozatai minden ellenőrzés nélkül maradnának, de az ellenőrzést éppen csak maga a törvényhozó szerv van hivatva gyakorolni. Erre szolgál a parlament fegyelmi hatalma és büntető kiváltsága, melynél fogva e részben a törvényhozó szerv maga gyakorol birálatot tagjai magatartása felett s őket a rendelkezésére álló fegyelmi eszközök segélyével igyekszik e kiváltsággal való visszaélés ellen korlátok közé szoritani.

A képviseleti tagot megillető feleletmentesség, szólásszabadság egyesekkel szemben számos, sulyos visszélés forrása lehet, amennyiben az egyes állampolgár (főleg a közfunkciókat végzők) jó hirneve, becsülete kemény megtámadásoknak lehet kitéve, s ily támadásoknak a parlamenti beszédek nyilvánosságánál, a sajtó utjáni terjesztésénél fogva még nagyobb sulya van.

Az állampolgárok a parlamenti szólásszabadság ily kinövései ellen a pozitiv jog rendelkezéseivel alig védhetők és ily visszaélés lehetősége ellen csak a képviselet tagjainak szigorú tárgyilagossága, jogérzete nyujthat biztositékot.

A törvényhozó szervet tagjaira nézve megillető kiváltságok második a *sérthetlenség (inviolábilitás)*, melynél fogva a parlamenti tag nem törvényhozói funkciója közben tett jogsértő tényeiért is csak a parlament előzetes engedélye mellett vonható felelősségre más állami szervek által, elfogatása pedig a tettenérés, flagrans jogtalan tény esetét kivéve, szintén a törvényhozó testület illető ágának felhatalmazása mellett történhet, vagy amennyiben az állam közhatóságai általi feleletrevonás és elfogatás alóli mentesség, csak az üléssszak tartamára alapittatik meg, az elfogatásról a törvényhozó szerv illető ága (elnöke utján) értesitendő és annak megkeresésére a büntetőjogi üldözés, elfogatás az ülésszak tartamára felfüggesztetik.

Az állami jogrend szabályait maga a törvényhozó szerv állapitja meg, e jogrend fentartása is ellenőrző funkciója alá tartozik, nem lehet tehát feladata, hogy egyes tagjait jogtalan tények elkövetése esetén védelmébe fogadja és tényleg nem is tagjai szabadságát, saját hatalmi körét, szuverén akaratelhatározási funkciójának háboritlanságát védi, midőn tagjai tekintetében ily kiváltságot megállapit.

A jogerejü elitélés ugyanis a képviseleti tagot törvényhozói tiszte megtartására teszi képtelenné, az elfogatás tényleg akadályozza e tiszte gyakorlásában, mindezek a végrehajtó hatalom jogtalan befolyásának lehetnek eredményei, a parlament működése van általuk érintve s ezért méltán igényli a törvényhozó szerv, hogy mielőtt egyes tagjának közhatósági üldözése helyet foglal, maga meggyőződést szerezzen arról, vajjon nem önkényüleg, működésének célzatos korlátozásával, testületi egységének szándékos csonkitásával, esetleg az egyes törvényhozó parlamenti magatartásának okából (mint köznyelven

mondatik: zaklatás czéljából) kivántatik-e az egyes tag hatósági feleletrevonása.

A parlament e kiváltságával védi saját hatáskörét a végrehajtó hatalom jogtalan befolyása ellen, melynek érdekében állhat az egyes képviseleti tag elvonása a törvényhozói funkciótól, de másrészt nem fegyverezi le a jogszolgáltatást a képviselővel szemben sem és ezért oly módot talál, hogy mindkét cél egyaránt biztositva legyen.

E szempontból illeti a törvényhozó testületet az előzetes vizsgálat, az engedély megadása s bár ennélfogva a felmerült vádnak az állam törvényei szerint keresetre alkalmas voltát, a vádemelő hatóság erre való formai jogosultságát vizsgálhatja, a felmerült eset felett itélni, megállapitani, vajjon csakugyan forog-e fenn jogsértő tény, már nem képezi feladatát, mert ezzel az állam birói szerveinek működési körébe vág.

A parlament e kiváltságának kezelésénél is ellenkezésbe jöhet az állami élet helyes rendjének, az állami jogrendnek követelményeivel; lehet, hogy az egyes tag hatósági üldözésére vonatkozó felhatalmazásnál (annak kiadásánál) se képes a pártszempont nyüge alól mentesitni magát, tehát visszaélhet kiváltságával, a mi annál veszélyesebb, mert az állampolgárokban a szuverén akarat egyenlő érvényesülésébe vetett hitet rontja le, az ez iránti tiszteletet kisebbiti, mégis lehetetlen tőle e kiváltságot megtagadni, mert az ahhoz füződő érdek még nagyobb, mint a lehetséges visszaélések következményei.

Sőt lehetnek esetek, midőn a parlamenti pártok arányai annyira kétségesek nagyfontosságú szuverén elhatározásoknál, hogy a törvényhozó testület nem mondhat le egyetlen tagjának nélkülözéséről sem s nem fogja megadni beleegyezését valamely tagjának büntetőjogi üldözéséhez, ha ily fontos tekintetek követelik.

A sérthetlenség kiváltsága azonban (melyet némely állam büntető törvényének rendelkezései az ezt figyelmen kivül hagyó hatósági közegek különös büntetőjogi felelősségével is védenek) nem teheti hatálytalanná a már jogerejüleg meghozott itéletet, enélfogva amennyiben a képviseleti tag képviselői tisztének kezdetét megelőzőleg jogerejüleg elitéltetett, az itélet végrehajtása nem tehető függővé a parlament engedélyétől.

A tanuskodási kötelesség az állam minden polgárára kiterjed, a birói eljárást az egyes képviseleti tag sincs jogositva akadályozni tanuságtételi vonakodásával. Az egyes törvényhozási tagnak tanuságtétel czéljából a közhatóság elé idézésével általában a törvényhozó szerv működési köre nem veszélyeztetik, ezért e részben engedélye nem is kivántatik. Megkivántatik azonban ez több positiv államjog szerint a parlament működése idején, ha a tanuságtételre kényszereszközök alkalmazásba vétele céloztatik, vagy a tanuságtétel a képviseleti tagnak a törvényhozás ülésezési helyéről való eltávozását tenné szükségessé, mert csak a parlament itélheti meg, hogy egyes tagját nélkülözheti-e.

A parlamentet saját tagjaira nézve megillető kiváltságok, melyek közönségesen a mentelmi jog foglalata alatt ismeretesek, a képviseleti tagok tisztének egész idejére lehetnek megállapitva, vagy csak a parlament működésének idejére és az annak szinhelyére és hazautazáshoz szükséges időre, tehát megszünnek mihelyt a képviselet működését abbahagyja (vagyis elnapolás, berekesztés esetében).

A törvényhozó szerv egyes tagjának szavazatáért való teljes felelőtlensége, a mit némely alkotmánytörvény szükségesnek tart külön is kimondani, a szuverén akaratelhatározás természetéből folyó mellőzhetlen követelmény. Mint *Laband* helyesen mondja (Staatsrecht des deutschen Reichs II. 1052. l.) „mi sem jellemzi jobban a képviselőt, mint abszolut jogi feleletmentessége. Sem az államfővel, se választóikkal, se a biróságokkal, se a kormánynyal szemben nem tartoznak semminemü jogi felelősséggel, se mint egyesek, se összeségükben."

A parlament kiváltságát, tagjait törvényhozói müködésük közben tett nyilatkozataikért egyedül vonhatni felelősségre, több rendbeli alkotmánytörténelmi előzmény után az 1512-ik évi angol törvény állapitja meg, mely a parlamenti tagoknak parlamentbeli magatartásáért minden panaszt, üldözést és büntetést semmisnek jelent ki.

Az 1689. február 13-iki Declaration of Rights jelenti ki aztán (9. fejezetében), hogy a nyilatkozás, vita és mindennemü cselekmények szabadsága a parlament kebelében nem korlátozható, nem vonható kétségbe a parlamenten kivül semmiféle törvényszék vagy más hatóság által.

Ez alkotmányos alapelv a szárazföldi alkotmányok közt az 1791. évi (első) franczia alkotmányban talált továbbképzést, mert mig Angliában a feleletmentesség a parlament önállóságának a végrehajtó hatalommal szembeni védelmében fejlődött ki, a parlament hatáskörének védelmére állapittatott meg, az idézett franczia törvény (I. fej. V. szakasz, VII. és VIII. pont) kimondja, hogy „a nép képviselői sérthetlenek, nem üldözhetők, nem vádolhatók s nem itélhetők el soha azért, a mit mondtak, irtak vagy tettek képviselői funkcziójuk gyakorlata közben" — továbbá, hogy „bűntényekért flagrans jogsértés esetén letartóztathatók, elfoghatók, de a törvényhozó testület erről haladéktalanul értesitendő és csak akkor folytatható az üldözés, ha a törvényhozó testület elhatározta, hogy helye van a vádnak."

A franczia felfogás abból, hogy a népképviselők a nép méltóságát képviselik, származtatja le e kiváltságokat, ellentétben az angol felfogással, mely azt a törvényhozó szerv sajátjának vallja és ma is csak a feleletmentességet ismeri el, mig a sérthetlenség csak a törvényhozó szerv tagjainak adóssági fogság alóli kivételében nyilatkozik.

A feleletmentesség és sérthetlenség kisebb-nagyobb terjedelemben a törvényhozó szerv mellőzhetlen attributumának tekintetik egyébiránt a fejlődés folyamán minden államban. Ilyen a lengyel senátorok és követeknek már a 17. században megállapodott suspensum joga, mely szerint országgyüléseken kivül sem idézhetők törvénybe polgári vagy bünügyekben hat hétig az országgyülés megnyitása előtt és után. Ilyen hazai rendi követeink salvus conductus-a. (Egészen sajátságos felfogást fejez ki a württembergi alkotmány 199. §-a, mely megengedi az egyes képviseleti tagnak a végrehajtó hatalom részéről az állambiróság előtti bevádlását alkotmányellenes tényeikért.)

A feleletmentességi és sérthetlenségi kiváltság nem személyes jog, nem az egyénhez tapadó privilégium, arról tehát az egyes képviseleti tag önszántából le nem mondhat, e lemondása a törvényhozó szerv részéről szükséges engedélyt nem helyettesitheti, mert e jog nem őt, az egyest, hanem az államot, az egészet illeti, nem személyének, hanem közfunkcziójának adatik. Találón fejezi ki a biróságok gyakorlata által is általánosan elismert ezen elvet *Jefferson* (Manual of parliamentary practice) mondván: „a kiváltság nem az egyes tagoké, hanem az egész házé. Ha valamely tag azt a szabadságot venné magának, hogy arról lemondjon, büntetendő cselekményt követne el.“

A parlamenti szólásszabadság által az egyes állampolgárokon ejthető sérelmek, a szólásszabadsággal való visszaélés korlátozása élénken vitatott tárgyát képezte az ujabbkori politikai irodalomnak. Ide vonatkozó müvek: (Hartig) Strafrechtlicher Schutz des Parlamentarismus in Oesterreich; Kissling: Die Unverantwortlichkeit der Abgeordneten und der Schutz gegen Missbrauch derselben.

30. §. A törvényhozó szerv két ágának viszonya.

(Az alsó- és felsőház külön hatásköre.)

Az állami szuverén akarat a törvényhozó szerv két ágra válása, tehát alsó- és felsőház létében, a törvényhozás mindkét elemének megegyező elhatározását tételezi fel, a mi azonban nem zárja ki, hogy a parlament valamelyik háza az állami akarat létrejöttében különös súlylyal, nyomatékkal birjon, bizonyos tárgyakra vonatkozó szuverén elhatározásoknál az állami akarat az egyik ház különös befolyásával keletkezzék, a mit történeti fejlemények indokolhatnak vagy az alkotmány különös rendelkezése szabhat meg.

Az egyetemes, állami jó egyforma felismerésére ugyan lényegileg a törvényhozó szerv mindkét ágát, alsó- és felsőházat egyaránt alkalmasnak kell tekinteni rendes viszonyok között. Amennyiben e képesség fel nem tehető s ez az alsóház részéről a felsőházzal szemben támasztott kiegyenlithetlen ellentétben nyilatkozik, az államfőnek tulajdonitott feloszlatási jog éppen arra való, hogy a törvényhozó szerv mindkét ága magatartásában megfeleljen a szuverén akarat helyes kiképzése, az állami jó az államtagok nézetirányával összhangban való megvalósitása követelményeinek.

Ha tehát ennek dacára a szuverén akaratelhatározás megindítására (kezdeményezés), vagy a szuverén akaratkijelentés bizonyos tárgyaira a törvényhozó szerv egyik ágának tulajdonittatik különös befolyás, ennek indoka nem az, hogy bizonyos irányban az állami élet érdekeinek védelme, érvényesitése a törvényhozó szerv egyik vagy másik ágát különösen illetné, hanem csak az lehet, hogy a törvényhozó szerv két ágának elvileg egyenjogusága mellett bizonyos tárgyakra nézve az egyetemes jó felismerése mégis egyik vagy másik ágnak inkább tulajdonittatik.

Amennyiben a törvényhozó szerv egyik ága a szuverén akaratkiképzés bizonyos tárgyaira nézve túlsulyra tesz szert a törvényhozó szerv másik ága felett, e túlsulya abban nyilatkozik, hogy az ily tárgyra vonatkozó törvényjavaslatok elő sorban hozzá terjesztendők be, továbbá hogy a törvényhozó szerv másik ága az ilykép elfogadott javaslatokat csak egészben, változatlanul elfogadhatja vagy elvetheti, azonban nem módosithatja.

Az alsóház külön jogkört a pénzügyi (adó-) törvények, az az állami költségvetés megállapitására, néhol a véderőre vonatkozó törvényjavaslatok tárgyalásának biztositott elsőbbsége és a ministerek vád alá helyezése tekintetében nyer.

A pénzügyi (tehát az adókra, államkölcsönökre, költségek rendelkezésre bocsátására vonatkozó) törvények ugyanis legközvetlenebbül érintik az állampolgárokat, azok vagyonából követelnek részt ellenszolgáltatás nélkül az államnak, ezért feltételeztetik, hogy a népválasztás utján alakitott, a néppel közvetlen érintkezésben lévő, gazdasági erejét jobban ismerő alsóház gondosabban fog őrködni az állampolgárok megterhelése felett, mint a felsőház, melynek tagjai ily megterheléseket kellőleg méltatni kevésbé tartatnak képeseknek.

Kiváló súlylyal bir továbbá az alsóház az állami költségvetés megállapitása tekintetében, amennyiben a budget-törvényre nézve a felsőháznak szintén csak az egészben elfogadás vagy elvetés joga tulajdonittatik, a módositás joga azonban neki meg nem adatik.

A költségvetés megállapitására gyakorolt kiváló befolyásánál fogva az alsóházra különös felelősség nehezedik, mely arra utalja, hogy a végrehajtó hatalomnak az állam szükségeinek lelkiismeretes megbirálásával bocsássa rendelkezésre a végrehajtás anyagi eszközeit, költségvetés megtagadási jogára nézve pedig az állami ethika követelményeit tartsa irányadóul, mely kivánja, hogy az állam minden hatalma egyébiránt kétségtelenül meglevő valamely jogát csak addig gyakorolja, mig annak érvényesitésével az egésznek, az államnak kárt nem okoz.

Az alsóháznak tulajdonittatik még a végrehajtó hatalom közegei, különösen ennek felső fokoni kezelői: a miniszterek, köztársaságban ezenfelül a feleletre vonható államfő ellenében (az állam elleni súlyos merénylet, árulás esetében) vádlási joggal élni, a mi az alsóháznak az államélet irányára gyakorolt tényleges nagyobb befolyásának eredménye.

Ez irányt, szellemet, parlamentáris kormányzatú államban az alsóház szabván meg, neki kell megitélni, vétett-e és mennyiben a minisztérium ez ellen.

Viszont az ilykép vád alá helyezett végrehajtó hatalmi közegek, a végrehajtó hatalom legfőbb fokon kezelői: a bevádolt miniszterek felett, köztársaságban a bevádolt államfő felett is az itélkezés, amennyiben ez egyáltalán a parlament müködési körébe tartozik, a felsőháznak tulajdonittatik, a mit a feleletrevonásnak a törvényhozó szerv két ága közti megosztása kiván, a felsőház különben is alkalmasabb lévén a nyugodt tárgyilagos itélkezésre a pártszenvedélyek által izgatott alsóháznál.

A törvényhozó szerv ugyanezen ága nyer túlsulyt több pozitiv államjogban a saját egybealkotására, szervezetére, hatáskörére vonatkozó szuverén elhatározásnál.

A törvényhozó szerv két ágának viszonya eként az alsóház tényleges nagyobb hatalmát, hatáskörét mutathatja. Ennek azonban nem szabad annyira menni, hogy a felsőház jóformán az alsóház által kiképzett szuverén akaratnak csak regisztrálója legyen, a nélkül hogy önállóan mérlegelné, birálná az egyetemes jónak az államélet szükségei által megszabott követelményeit.

Ez esctben ugyanis a felsőház egészen szügségtelenné válik az államszervezetben, pusztán a hagyomány által fenntartott intézmény szinvonalára száll alá, melynek az állami akarat kiképzésében semmi mérvadó része, jelentősége nincs.

A törvényhozó szerv két ágának egymáshoz való viszonyára a hatáskörök megállapitására, az európai alkotmányokban az angol alkotmányfejlődés volt mérvadó befolyással.

Az alsóház tényleges nagyobb befolyása az angol alkotmányfejlődés által fokozatosan előidézett tényleges helyzet, mely irányadónak vétetett az angol mintára alakitott parlamentarizmusnak többi európai utánzataiban.

Nevezetesen az angol alsóház túlsulya a pénzügyi törvények tekintetében ama történeti fejlődés eredménye, hogy a városi és grófsági képviselők egybehivásának eredeti okát tőlük az adómegajánlásnak kieszközlése képezte. Az adók nyomását első sorban a köznép érzi, indokoltnak tartatott tehát ezek megszavazásánál a képviselőknek különös befolyást tulajdonitani; lévén az angol közönséges jog egyik elve, hogy „az angol népnek javaiban valóságos tulajdonjoga van, melytől saját beleegyezése nélkül meg nem fosztható.“

Az államélet gazdasági szükségeiről való gondoskodás, az államkiadások megszavazása tekintetében még tovább megy az angol alkotmányos gyakorlat, amennyiben ennek az alsóház hatáskörébe tartozását a trónbeszéd, sőt maguk a kiadásokat engedélyező egyes törvények, azok szentesitési formulája világosan elismerik; különös jogkörét egyébiránt az adótörvények tekintetében is jelzi a folytonos gyakorlat, mely szerint a kormány az alsóház által megszavazott adótörvényeknek a felsőház általi elfogadását be se várva, intézkedik az adók beszedése iránt.

Az adótörvények tekintetében a főrendiház hozzájárulása tehát csak formális, a költségvetési törvényre nézve se mérkőzhet befolyása a képviselőházéval. Az adótörvények világosan az alsóház, az „ország erszényének őre“ által megszavazottaknak tekintetnek.

Az angol alkotmányos felfogás szerint „a korona, felelős minisztereinek véleménye szerint cselekedvén, kezeli az ország minden jövedelmét és eszközli mindama fizetéseket, melyek szükségesek a közszolgálatra. A korona tehát mindenek előtt közli a közrenddel a kormány pénzügyi szükségletét, a közrend pedig megszavazza a kért segélyeket és adókat, a közjövedelem más forrásainak rendelkezésrebocsátásával gondoskodik ezek fedezéséről. Igy hát a korona kéri a pénzbeli eszközöket, a közrend megszavazza azokat, a lordok pedig beleegyezésüket adják ezen engedélyhez“. (*Erskine May*: Parliamentary Practice, 650. l.)

A parlament két házának e részbeni viszonyát a képviselőház 1678. julius 3-iki határozata szabályozza, mely szerint „mindenféle költségek, még az ő felsége számára a parlament által megajánlandó segélyek is, csupán a képviselőház szavazatától függenek és minden ily költségek és segélyek megszavazására vonatkozó törvényjavaslat eredetileg a képviselőháznál adandó be, és hogy kétségkivül csupán a képviselőknek áll jogában az ily

törvényjavaslatokban megjelölt czélok, indokok, feltételek, megszoritások és módositások megállapitása s korlátozása, melyeket a lordok házának nem áll jogában megváltoztatni.“

A lordok háza ugyan formaszerüleg nem ismerte el soha a képviselőháznak e külön jogát, mégis az eljárásba belenyugodott. (*Todd J.* m. II. 18 s köv. l.)

Egyébiránt Pitt már 1766-ban mondja, hogy az adók megállapitása se a király, se a törvényhozás jogköréhez nem tartozik, miután azok a közrend önkéntes adományai az államélet vitelének céljaira. Szerinte a király és a lordok házának hozzájárulása az adótörvényekhez puszta alakiság.

A pénzügyi törvények tekintetében az alsóház túlsulyát az angol minta nyomán fogadják el a szárazföldi alkotmányok, elsőbben az 1814-iki franczia alkotmány (charte) által megállapitva. Természetesnek találják ezt a választásból folyó alsóháznak tulajdonitani (amint ezt többek közt az 1850. évi porosz alkotmánytörvény indokolása kifejezi, mondván: „Mihelyt az alsó kamara megszünik tiszta választási kamara lenni, ebből magától következik, hogy a második kamarának tulnyomó befolyást kell adni a pénzügyi kérdésekben“).

Fokozatos történelmi fejlemény általában az alsóház nagyobb politikai tulsulya Angliában, mely szerint a lordok háza nincsen arra hivatva, hogy makacs ellenzést fejthessen ki a képviselőház által elfogadott törvényjavaslatokkal szemben s ámbár a végrehajtó hatalom feletti birálat kétségtelenül e házat is megilleti, még se képesek egy miniszteriumot a képviselőház akarata ellenére fentartani vagy eltávolitani.

E nagyobb tényleges befolyás révén lesz főleg az angol alsóház „nemcsak a törvényhozás, költségmegszavazás, hanem a kül- és belügyi kormányzatnak is szervévé, — azon testületté — mely Anglia kormányát választja.“ (*Concha:* i. m. 471. l.)

E történeti fejlődés magyarázza csak az alsóház állását, ennek folytán tulajdonittatik a miniszterek elleni vádemelés az alsóháznak az angol minta nyomán alakult parlamentarismus mellett a legtöbb államban, még ott is, hol az itélkezést nem a felsőház gyakorolja. A fejedelem főtisztviselőinek felelősségre vonását az angol alsóház már a 14. századtól érvényesiti. Elvi okokból ez kevésbbé magyarázható, mint teszi pl. *Rössler* (Studien zur Fortbildung der preussischen Verfassung, II. 71. l.) mondván, hogy az alkotmány vagy a törvények megsértése a miniszterek részéről magának a népképviseletnek megsértése, miután ennek közremüködése mellett jönnek azok létre.

E felfogás talált érvényesülést a legtöbb európai alkotmányban, mig az északamerikai unio alkotmánya nem juttatott ily feltétlen tulsulyt a képviselőháznak. Ez utóbbinak egyedül van ugyan joga az unió fő hivatalnokait bepanaszolni, „árulás, korrupczió vagy más nagy büntények és vétségek miatt“ (az unió alkotmányának II. fejezete 4. czikke értelmében) de az itélkezés ezek felett viszont a senatust illeti meg; pénzügyi törvények elsősorban a képviselőház elé terjesztendők, de a senatusnak az alsóház által már megszavazott ily törvényjavaslatokkal szemben teljes módositási vagy visszavetési joga van. Sőt a külügyek intézéséhez, a nemzetközi szerződésekhez és a diplomatiai alkalmaztatásokhoz való hozzájárulást az elnök csak a senatustól köteles kikérni. A senatusnak minden két évben való

részleges megujitásával is azt akarták elérni, hogy a képviselőház ne mondhassa magát a néppel közvetlenebb, élénkebb összeköttetésben állónak a senatusnál. Sőt ugy az alkotmány, mint a közmeggyőződés szerint a senatusnak nagyobb hatalma van a képviselőháznál annál fogva, hogy a minisztereket, a legfőbb szövetségi hivatalnokokat az elnök csak a senatus beleegyezésével nevezheti ki; az 1867-iki Civil Tenure Act szerint csak annak hozzájárulásával történhetett elbocsátásuk is, mig a törvény eltörlése (1887) óta ez utóbbi egyedül az elnököt illeti.

Az északamerikai unió alkotmánya a senatust tanácsul állitotta oda az elnök mellé a végrehajtó hatalom legfőbb tényeinek gyakorlásánál, hogy minden visszaélést kizárjon.

Ujabb időben a törvényhozó szerv köznyelven kizárólag képviseletinek nevezett ága: a képviselőház és ezen szerv másik ága: a felsőház között időnkint előforduló ellentétek adtak okot oly reformjavaslatokra, melyek szerint ki kell zárni annak lehetőségét, hogy a felsőház a képviselőház kijelentett akaratának tartósan ellene szegülhessen. Ennélfogva szükséges, hogy az alapjában reformáltassék, illetve hatásköre lényegesen kisebbitessék. (*L. W. T. Charley*: The crusade against the constitution: an historical vindication of the House of Lords.)

Az irány, a felsőház jogkörét lényegesen megszoritani oly módon, hogy az a komoly megérleltségnek látszatával biró alsóházi határozatoknak tartósan ellene ne szegülhessen. Ehhez képest a felsőháznak az lenne hivatása, hogy az alsóház által nem ritkán felületesen hozott törvényeket kellőleg felülvizsgálja, de nem lenne megengedve, hogy azzal szemben tartós ellenállást fejtsen ki, illetve bizonyos ismétléssel az alsóház által megszavazott törvényjavaslatok a felsőház ujabbi ellenzése daczára is a törvényhozás által elfogadottaknak tekintetnének. A felsőház tehát ily módon megszünne a törvényhozási szervnek az alsóházhoz koordinált ága lenni, oly ágává lenne csak, melynek szabad ugyan tiltakoznia az utóbbi által elfogadott javaslatok ellen, de e tiltakozásának érvényt nem szerezhet, ha az alsóház korábbi álláspontjához ragaszkodik. De ez megtagadása a felsőház egész törvényhozási közremüködése önállóságának, hozzájárulása igy merőben formaivá tétetnék.

A felsőház jogkörének ily megszoritása azon indokolással kivántatik, hogy ennek határozataiban az állampolgárok felvilágosult akarata nem mindig kellő formában nyilvánul, illetve ez az alsóház által kiképzett szuverén akaratnak illetéktelen akadályaként jelenkezik. Nem lehet azonban azt mondani, hogy a felsőház általában kevesebb érzéket mutatna az egyetemes szükségek iránt a kiválólag a népet képviselőnek nevezett alsóháznál.

De magából abból, hogy a felsőház ellene szegül az alsóház határozatának, még nem is következik, hogy kevésbbé hü kifejezője az egyetemes jó eszméjének, mert mindig kérdéses, az egyetemes jónak nem megfelelőbb-e épen azon álláspont, melyet a felsőház képvisel. Nem a törvényhozási szerv müködése zavartalanságának, nyugodt folyamának biztositása lenne tehát a felsőház törvényalkotásbani önálló részesedésének megszüntetése, hanem e szerv egyik szükséges ágának megcsonkitása. A felsőház nem felelhet meg feladatának, ha jóformán csak tanácskozásra van utalva, határozatra azonban csak akkor, ha az alsóház akaratát helybenhagyja. Az állami akaratot a törvényhozó szerv két ágának teljesen szabad s alapjában egyenjogú müködése utján kell kiképezni.

31. §. A parlament belélete.

(Az állami akarat keletkezésének rendje.)

A törvényhozás közvetlen, népuralmi alakjánál az állami szuverén akarat a résztvevők tanácskozása nélkül, azok egyenes szavazatával döntetik el; az elhatározás előlegesen előkészithető, a szuverén akarat irányára nézve az elhatározás indokai előzetes megfontolásának, mérlegelésének természetesen itt is helyet kell foglalni, de a nélkül, hogy ennek magánál a szuverén elhatározás tényénél az egyes tagok részéről kifejezés adatnék.

Ily biráló, megfontoló ténykedés már a szuverén akaratot kimunkáló gyülekezetek nagy számánál fogva se foglalhat helyet, a szuverén elhatározásra iranyadó okok rendszerint előzetesen közöltetnek a gyülekezetekben résztvevőkkel, a javaslatok indokolásukkal együtt előzetesen megküldetvén a határozásra hivatott államtagoknak, lehetővé tétetvén nekik ilyformán már előre kialakitott véleménynyel, akaratiránynyal megjelenni a határozó gyülekezetekben.

Mihelyt azonban a törvényhozó hatalom nem az aktiv állampolgárok összeségének tulajdonittatik, hanem külön szervet nyer az államtagok választása utján képezett képviseletben, önként felmerül szüksége annak, hogy a szuverén akaratelhatározás keletkezésének rendje megállapittassék, miután itt az elérendő cél nem más, mint a sokfelé szétágazó egyes, egyéni véleményből, akaratból egységes akaratot létrehozni s ez az állam formája, a szuverén akarat létrehozására mérvadó egyes elemek sulya szerint fog meghatároztatni, a nyilvánosságnak, a szuverén határozatok megérlelését, megvitatását lehetségessé tevő intézmények, berendezéseknek kisebb-nagyobb fokban, ilyen vagy olyan irányban való érvényesülése mellett.

Az állami akarat létrejöttének rendjét megállapitó szabályok fontosak tehát magának ezen szuverén akaratnak belső tartalmára is, rendelkezéseik a szerint fogják az egyetemes jó megvalósitását lehetővé tenni, a mint a szuverén elhatározás mennél szabadabb, minden oldalú megvilágitását, megvitatását biztositják.

Innen, hogy némely alkotmánytörvény szükségesnek látja a parlamentek belső életének rendjére, ügyrendjére vonatkozó főelveket maga kijelenteni.

Miután azonban az állam törvényhozó szervének a szuverén állami akarat kiképzésére a legteljesebb szabadsággal kell birni s e szabadság biztositására, hatáskörének, független működésének védelmére követeli magának a parlament tagjai szólásszabadságát, sérthetlenségét, egyéb kiváltságait, ennélfogva a törvényhozás szervének, több ágra válása esetén mindegyik ágának kell birni ama joggal is, hogy az állami akarat benne keletkezése rendjének részleteit az alkotmánytörvényben foglalt korlátokon belül maga állapitsa meg. A törvényhozó szerv mindegyik ágának saját házszabályaira, tanácskozási és szavazási rendjére vonatkozó szabad önrendelkezése rendszerint meg is adatik.

A fontosság, melylyel a tanácskozási és szavazási rendnek, a házszabályoknak megállapitása magára a szuverén akarat kialakulására bir, annak kizárására való törekvés, nehogy a parlamenti többség az egyes képviseleti tagoknak a szuverén elhatározásnál való érvényesülését korlátozó szabályokat állapithasson meg a parlament működési ideje alatt, magyarázzák több alkotmánytörvény ama rendelkezését, hogy az ügyrend csak a parlament működési idejének végszakában módositható, úgy hogy a törvényhozó szerv beléletére vonatkozó újabb szabályok csak a következő parlament működésére lehetnek érvényesek.

1. A parlament működése lehetőségének első feltétele a *megalakulás*, a mi a jelenlevők törvényhozói jogosultságának megállapitását, továbbá oly szervek képzését foglalja magában, melyek a számos tagból álló gyülekezet akaratelhatározási processusának vezetését, ezen elhatározási folyamat hiteles megállapitását, feljegyzését teszik lehetővé, mert a szuverén akarat miként létrejöttének konstatálása is mellőzhetlen.

Ily szerveket nyer a parlament az elnökben és jegyzőiben.

Az elnök a gyülekezet tagjai felett fensőbb hatalmat gyakorol, az ő feladata a szuverén akarat szabályos létrejöttének további külső feltételeiről az ügyrend határozmányaihoz képest gondoskodni, az akarat létrejöttének rendjére megállapitott szabályoknak a többi tagok feletti tekintélyével, hatalmával érvényt szerezni.

Tekintélye leginkább biztositott lesz, hatalmának legszivesebben alávetik magukat az egyes tagok, ha az elnök nem egy a parlamenten kivül álló hatalomnak köszöni e funkcióját, hanem maguk a parlamenti tagok ruházzák rá e hatalmat. Ezért s mert az állami akarat szerve nem türhet semmi külső

beavatkozást, kell a parlamenti tagok által választatnia, vagy amennyiben az elnök kinevezése a fejedelmet illeti, a képviselet tagjainak legalább kijelölési, ajánlási jog biztosittatik.

Az elnöknek a parlament egész müködési idejére kell választatni s miután feladata az állami akarat keletkezésének rendjére felügyelni, maga kevésbbé vesz részt ezen szuverén akarat kiképzésében; ezért, pártatlanságának, tárgyilagosságának megőrzése végett nem merülhet mint elnök a vitatkozásba. Ezt csak akkor teheti, ha elnöki funkcióját időleg letéve, mint közönséges képviseleti tag érvényesiti befolyását a szuverén akaratelhatározás létrejöttére. Szavazata pedig épen csak akkor érvényesül, midőn elhatározás másként nem jöhetne létre, szavazategyenlőség esetében.

2. A képviselet tagjainak szuverén határozatok hozatala céljából való összejövetele, ülések tartása csak ugy lehetséges, ha a képviseleti tagok elegendő számban vannak jelen arra nézve, hogy határozatuk állami elhatározásnak legyen tekinthető.

Innen szüksége annak, hogy a *hatarozatképességre* megkivántató képviseleti tagok száma eleve megállapittassék (a tanácskozásra magában kisebb szám is elegendő lévén) és ez minden egyes ülés alkalmával is indokolt kétség esetén konstatáltassék.

A képviselet tagjainak ugyan elvállalt köztisztüknél fogva erkölcsi kötelességük a parlament ülésein megjelenve, az állami akarat irányára befolyni, ennek keletkezésében, a megelőző tanácskozásban, vitában részt venni, sőt ennek jogilag is érvény szerezhető az által, hogy a távollevő képviselő napidija beszüntettetik vagy a parlament karhatalmával a távol maradót egyenesen megjelenésre is kényszeritheti, mindazáltal az állami akarat létrejötte nem követeli valamennyi képviseleti tag jelenlétét. Kötelessége alól a parlamenti tagot, a parlament ülésein jelen lenni, csak maga a törvényhozás illető ága mentheti fel, rövidebb időre szóló felmentés rendszerint az elnöknek is megadatik.

Az elhatározás igen fontos tárgyainál (igy alkotmánymódositásoknál) a képviseleti tagok bizonyos nagyobb számának (kétharmadának) jelenléte kivántatik, de nem azért, mintha elvileg egy kisebb számú tagokból álló képviselet nem tartatnék illetékesnek, elegendőnek az állami akarat kiképzésére, hanem mert az állami élet igen lényeges mozzanatáról lévén szó, szükséges, hogy az erre irányuló elhatározás indokai mennél több oldalról megvilágittassanak, mennél gondosabb megérlelés után keletkezzék a szuverén határozat.

3. Az állami akarat létrejöttének indokait, az annak irányára befolyt támogató és ellenokokat az államtagoknak ismerni kell, lehetővé kell tenni az állam ügyei iránt érdeklődésüket főleg a parlament müködésének figyelemmel kisérése utján, módot kell nekik nyujtani, hogy tudomást vevén az állami akaratelhatározásnak szervében: a parlamentben helyet foglaló irányáról, véleményüket megfelelő módokon, akár egyenesen a törvényhozó szervhez intézett kérvények, feliratok utján, akár a közmegvitatás eszközeivel, tehát sajtóval, népgyüléseken kifejezhessék.

De másrészt az egyes parlamenti tag is csak ugy fogja a köztiszte gyakorlásához kötött erkölcsi felelősség súlyát, a közjó irányábani lekötöttségét teljes mérvben érezni, ha müködése, parlamenti magatartása, szavazatai az államtagok folyton lehetséges ellenőrzése alatt állanak.

A törvényhozó szerv üléseinek *nyilvánossága* tehát lényeges kiegészitő része annak, hogy az államakarat a szabad államban az egyes államtagoknak, az egész közületnek mérvadó befolyásával keletkezik.

A törvényhozó szerv tanácskozásai, szavazásainak nyilvánossága jelenti azt, hogy azon az államtagok megjelenhetnek, továbbá a parlament tevékenységéről tárgyilagos, hű tudósitások tehetők közzé, mely utóbbi több államban magának az államnak tevékenységi körébe vonatik.

Nem zárja ez azonban ki, hogy a parlament üléseiből saját elhatározása folytán a nyilvánosságot kizárja, ha azt nyomós okok folytán bizonyos nagyobb számú tag (némely államban a végrehajtóhatalom jelen levő főképviselői, a minisztérium) kivánja.

Mik legyenek ily zárt ülések tartásának okai, a pozitiv államjogok, parlamenti ügyrendek rendszerint nem állapitják meg s a parlamenti gyakorlat a legkülönbözőbb esetekben alkalmazza. Állami akaratelhatározás azonban ily zárt ülésekben (melyeket némely pozitiv államjog, ügyrend már nem is a parlament üléseinek, hanem titkos bizottságoknak nevez, igy a francia „comité secret“) nem keletkezhet. S miután azok a parlament rendes működésének megszakitásai, rendszerint bizonyos vitás kérdésben követendő eljárásának módját megállapitó tanácskozások (ezért lefolyásuk közhitelességüleg rendszerint

meg nem állapíttatik), ennélfogva a parlament feladata ily esetekben mindenekelőtt az, hogy vizsgálat tárgyává tegye, van-e az adott esetben ok a parlament rendes működésének félbeszakitására, a nyilvánosság kizárására vagyis a felvetett tárgy nyilvános ülésben nem tárgyalható-e.

4. A törvényhozó szerv maga állapitja meg, hogy az elhatározását igénylő tárgyakat mily sorrendben fogja elővenni, vagyis maga állapitja meg *napirendjét*, a mi az egy ülésben elintézendő kérdések foglalata.

A parlament működésének irányitása azonban a végrehajtó hatalomra tartozván, e részben engedni fog a végrehajtó hatalom javaslatainak.

5. Az elhatározás *tárgyát* a végrehajtó hatalomnak és egyes képviseleti tagoknak javaslatai, bizottságok jelentései, az államfőnek, a törvényhozás másik ágának közlései, üzenetei (az örökös államfő leiratai) és a parlamenten kivül állók beadványai egyaránt képezhetik.

Amennyiben az elhatározás akaratkijelentésre irányul, javaslatok alapján történik, melyek vagy egyszerü, nem törvény alakjában megjelenő szuverén akaratkijelentést czélzó javaslatok (határozati javaslatok), minők a törvényhozó szerv közelebbi működése tárgyára, munka- vagy napirendjére vonatkozók, a végrehajtó hatalomnak adandó utasitásokat magukban foglalók lehetnek (valamely jelentés, törvényjavaslat beterjesztésére, a végrehajtásban felfedezett hiányok, visszásságok pótlására, valamely panasz megvizsgálására, vagy akár a parlament működési körébe tartozó valamely fontos tárgy miként kezelésére — budget, zárszámadás összeállitására —).

A törvény alakjában megjelenő szuverén akaratelhatározás meginditása törvényjavaslatok beterjesztése, erre irányuló *kezdeményezés* által történik, melynek joga a modern államban ugy az erre első sorban hivatott államfőt, kormánya útján, mint a képviselet minden egyes tagját megilleti.

A hol e jog a parlamentnek meg nem adatik, ott csak az államfőhöz intézett felirat utján vehetik czélba a szuverén elhatározásnak bizonyos tárgyra vonatkozó meginditását.

Az állami élet gazdasági szükségeiről első sorban maga a végrehajtóhatalom van hivatva gondoskodni, mely erről legközvetlenebb tudomást vesz, az állami élet szükségeit leginkább ismeri, innen a legtöbb alkotmányban feltalálható szabály, hogy az adókra, államkölcsönök felvételére, az államélet előre nem

látott szükségeinek kielégitésére szolgáló pénzeszközök rendelkezésre bocsátására irányuló javaslatok (rendkivüli hitelek) kivétetnek az egyes képviseleti tagok kezdeményezési jogköréből.

Az államháztartás évi szükségleteinek megállapitására irányuló javaslatok meg természetszerüleg épen csak a végrehajtóhatalomtól indulhatnak ki.

Kizárhatók továbbá az egyes képviseleti tag kezdeményezésének jogköréből az alkotmányellenes, valamint az állam alapjellegének, formájának megváltoztatását célzó javaslatok, a mivel az állam életének megállapitott mederben folyását kivánja biztositani, az állami lét végkérdéseinek forrását, eldöntési helyét akarja érintetlenül hagyni.

De az állam, az összeség érdekén nem ejtetik sérelem az által sem, ha a képviseleti tagok különben megadott kezdeményezési jogának érvényesülése bizonyos korlátok közé szorittatik, mert e kezdeményezésben az összjó szempontjának, érdekeinek érvényesülését nem lehet szükségkép feltenni, amennyiben ugyanis az egyes képviseleti tag az állami élet követelményeiről kellőleg nem tisztult felfogással birhat, sőt mérő egyéni hiuság, feltünési vágy vezetheti.

Ezért az egyes tagoktól kiinduló, törvény alkotását czélzó javaslatokra nézve azoknak bizonyos számú képviseleti tag által való benyujtása állapitható meg. De ily javaslatokat a parlament csak ugy fog tárgyalás alá venni, ha az illető tárgyra nézve a szuverén akarat kijelentésnek egyáltalán szükségét látja s annak célbavett irányát, módozatait is helyeselvén, a javaslat tárgyalás alá vételét elhatározza. Ellenben a végrehajtóhatalom által beterjesztett javaslatoktól a tárgyalást eleve meg nem tagadhatja, bár azokat természetesen el is utasithatja, mert az állami élet szükségeit első sorban a végrehajtóhatalomnak kell folytonos figyelemmel kisérni, mely az államfőnek javaslatokkal szolgál a törvénykezdeményezésre.

A parlamenti tanácskozások tárgya azonban nem szükségkép akaratelhatározást céloz, bár legtöbbször erre vonatkozik, határozata nem mindig az államtagokra vagy a végrehajtóhatalomra kötelező, előbbiekkel szemben jogi, utóbbival szemben jogi és erkölcsi eszközökkel vegyesen érvényesithető kijelentést, meghagyást foglal magában. Lehet ugyanis egyszerü kivánság, véleménynyilvánitás, rosszalás, gáncs kifejezése a végrehajtóhatalommal szemben, egyes határozatok alakjában jelentkezve;

6. A határozathozatal előkészitője, bármi legyen ennek tárgya, a *tanácskozás.*

A parlament mindenkor csak körültekintő, az elhatározás egyes lehető irányai mellett és ellen szóló okoknak alapos megfontolása után juthat megállapodásra; törvényalkotást célzó elhatározásoknál ennek még inkább fenforog szüksége, mert az állami akarat helyessége csak ugy lesz biztositható, ha az arra irányuló javaslat minden tekintetben megvilágittatik, az egyes képviseleti tagok részéről egészen szabad birálatnak vettetik alá, mód nyujtatván nekik véleményüket, módositó javaslataikat előterjeszteni.

A javitmányok, módositványok előterjesztése jogának a képviseleti tagokat általában meg kell illetni. E jog korlátozásáról legfeljebb ott lehet szó, hol attól lehet tartani, hogy az egyes képviseleti tag a törvényt alkalmazni hivatott végrehajtóhatalom pénzügyi felelősségét emelni alkalmas módositásokat javasol; e szempontból a költségvetési törvény egyes tételeit emelni célzó módositás joga az egyes képviseleti tagtól megtagadható.

A javaslatok minden oldalú megvitatását van hivatva elősegiteni a minden egyes képviseleti tagot megillető szólásszabadság, továbbá annak elfogadása, hogy a tárgyalás mindaddig folytattatik, mig a javaslat mellett vagy ellen szólani kivánók jelentkeznek.

A vitának bizonyos számu képviseleti tag inditványára bizonyos időpontban való bezárása a szuverén állami akarat szabad kiképzésének, az erre irányuló vélemények meghallgatásának elvével ellenkezik s ezért csak a vitának egy különben tehetetlen kisebbség részéről való erőszakos elnyujtása esetében, mint lényegileg erőszakot erőszakkal megtorló rendszabály jöhet szóba, különben az állami akarat létrejötte bizonyos esetekben egyenesen meghiusittatván.

Célszerüségi okokon alapszik a javaslatoknak egyes osztályokban, szakbizottságokban való előzetes tárgyalása. A képviseleti tagoknak osztályokba, bizottságokba való sorozása a javaslatok alapos előkészitésén felül azon előnynyel is jár, hogy módot nyujt a parlamenti kisebbségnek is véleménye megfelelő kifejtésére.

Hasonlóképen célszerüségi szempontból van megállapitva a javaslatoknak először általánosságban, aztán részleteiben való tárgyalása és végső megszavazása (harmadszori olvasás).

Az általános tárgyalásnál a javaslat irányeszméi, vezérindokai képezik a birálat tárgyát, mód van tehát adva az elvileg hibás javaslatoknak már ez alkalommal is elvetésére. A harmadszori olvasással pedig lehetővé van téve, hogy az alapelveire nézve elfogadott, de kidolgozásában, részleteiben kifogás alá eső javaslat az utóbbi indokból elvettessék.

7. A határozathozatal módja a *szavazás*, mely felkeléssel vagy ülve maradással, nyilvános (névszerinti) vagy titkos szavazással történhet.

A határozathozatalnak minden kétséget kizárónak, világosnak kell lenni, ezért ha a tárgy elválasztható, ennek meg kell történni, hogy világos legyen, ugyanazon tárgyra vonatkozó több javaslat közül melyik az, mely elfogadtatott.

Fontos határozatoknál, bizonyos számú képviseleti tagnak kivánságára foglal helyet a névszerinti szavazás, célja lévén ennek az egyes képviseleti tag felelősségét a javaslat mellett és ellen szavazott képviselők nevének közismertté válása által még inkább emelni.

A határozathozatalra abszolút többség kivántatik, de az állami életet lényegesen érintő tárgyaknál (alkotmánymódositás) bizonyos meghatározott nagyobb (két harmad) többség, bizonyos időközön belül ismételt szavazás kivántatik azért, hogy ezáltal a szuverén elhatározás nagyobb megérleltsége eléressék.

Alkotmánymódositások esetében továbbá a tanácskozás befejezése és a szavazás megejtése közt bizonyos idő állapitható meg, minek célja, az akaratelhatározás irányára nézve a képviseleti tagoknak még nagyobb megfontolást tenni lehetővé.

Szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönti el a határozatot. Semmi belső indokoltsága sincs oly megállapitásnak, hogy szavazategyenlőség esetén a végrehajtó hatalom (kormány) javaslata fogadtatik el, vagy az a javaslat, mely a fennálló rend meghagyását célozza.

Általános szabály, hogy az egyszer elvetett javaslat ugyanazon ülésszakban ujból nem tárgyalható.

8. A parlamenti ülések rendes, nyugodt lefolyása felett őrködni, a *házi fegyelmet* gyakorolni, a parlamentet e szempontból megillető kiváltságokat megvédeni az elnök feladata.

A képviseleti tagokkal szemben a figyelmeztetés, rendreutasitás, ismételt elnöki figyelmeztetés esetén a szó megvonása, engedetlenség esetén a jegyzőkönyvi megróvás és annak a képviselő kerületében való közzététele, ünnepélyes bocsánat-

kérés az egész ház szine előtt foglalhat helyet, mig végső esetben a képviselő rövidebb vagy hosszabb időre a törvényhozó szerv müködésében való részvételből ki is zárható.

Sulyosabb fegyelmi eszközök alkalmazását, igy az időleges kizárást, nem az elnök, csak maga a törvényhozó testület mondhatja ki, az elnöki kijelentéseknek az egész ház részéről felülbirálatát kell megengedni, miután itt nemcsak az egyes képviseleti tagnak joga érintetik, hanem a választóké is.

A szómegvonással és kizárással fenyitett rendetlen magaviseletnek (censure) következményéül némely házszabály a képviselői napidijak felének rövidebb-hosszabb időre (15 nap—két hó) elvesztését állapitja meg.

A kizárás jogkövetkezménye, hogy annak kimondása után az illető képviselő törvényhozói müködést se a parlament nyilt üléseiben, se bizottságaiban, osztályaiban nem folytathat, ily minőségben nyilatkozatokat a parlamentben nem tehet, sőt az ülést azonnal elhagyni tartozik; ha a kizárási idő letelte előtt megjelenne, az ülés azonnal felfüggeszthető és a megfenyitett képviseleti tag karhatalommal is eltávolitható, vagy a törvényhozó testület rendelkezésére álló helyiségben fogva tartható.

Az egyes képviseleti tag jogának ily korlátozása a képviselet eszméjét nem sérti, mert ha az egyes törvényhozó csak a parlament fegyelmi hatalmának van alávetve törvényhozói müködése közben, a parlamentben tanusitott magaviselete tekintetében, a parlamentnek jogában áll ezen fegyelmi hatalom gyakorlásának módját, eszközeit belátása szerint meghatározni.

Idegenekkel, nem tagjaival szemben a parlament kiváltságos hatalmát alkalmazza, rendzavarás, tekintélyének megsértése esetén e jogának gyakorlásában karhatalmat is, az illetők eltávolitását, fogságbavetését alkalmazhatja.

A parlament jogát, a szuverén állami akarat keletkezésének rendjét, ügyrendjét megállapitani szintén az angol alkotmányos fejlődés alakitotta ki százados fejlődés folyamán s az európai szárazföld parlamentjei ennek alapján igényelték maguknak ugyanezen jogot.

Mig azonban az angol parlament e részben is mintául szolgált a képviseletnek más államokban való szervezésére, addig az angol felfogás mellőzhetőnek tartja a parlamentek egyik lényegesnek tartott attributumát, a nyilvánosságot. Az alsóházba hallgatók csak 1845 óta bocsáttatnak, de egy képviseleti tag felszólalására a jelenlevő idegenek azonnal eltávolitandók. A parlament tárgyalásairól szóló hirlapi tudósitások közzététele is csak türetik 1771 óta.

A törvénykezdeményezés a közrend képviselőinek amaz eljárásából fejlődik ki, hogy eredetileg kérvényeket (petitions) terjesztenek a fejedelem elé bizonyos tárgyra nézve törvényjavaslat beterjesztésére, melyekhez a kivánt javaslatok is csatoltattak.

Az *initiativa* kifejezést *De Lolme* vezette be az alkotmánypolitikába. Ő használja először az alábbi helyen: Si l'on y fait attention, on vera, que dans toutes les anciennes Républiques, la fonction du Peuple étoit *d'approuver*, ou de *rejetter* ce qu'on lui proposoit, et de donner aux lois la sanction finale. La fonction des personnes ou des Corps chargés de l'exercice du pouvoir exécutif, étoit de préparer les loix et de les proposer, et ils avoient toujours, ce que j'appeleroi *l'initiative*, c'est-à-dire, le pouvoir de mettre la Puissance législative en mouvement. (Constitution de l'Angleterre, 1774. 141. l.)

A törvénykezdeményezési jognak kizárólag a törvényhozó szervre ruházása, mint azt az 1791. franczia alkotmány tette, a fejedelemnek a törvényhozó hatalombani önálló részesedését, irányitó funkciójának szükségességét hagyja figyelmen kivül; e jognak a törvényhozó szervtől való elvétele olyformán, hogy a parlament csak megkérheti a fejedelmet valamely tárgyra vonatkozó törvényjavaslat beterjesztésére és megjelölheti annak főelveit, viszont annak megtagadása, hogy az állam nemcsak fejedelmében, hanem minden egyes tagjában él.

Ezért mig a közjó megvalósitása, az erre irányuló törekvés csak a fejedelem feladatának tekintetik, mig a képviselet feladata csak abba helyeztetik, hogy tanácsokkal, véleménynyel szolgáljon a fejedelemnek a szuverén akarat iránya tekintetében, vagy az alkotmányszerü jogok védelmének eszköze legyen, a képviselet törvénykezdeményezési joga meg nem alakulhat. Igy van ez különösen a német alkotmányokban az 1848. év előtt, álláspontjukat a württembergi (1819. évi) alkotmány 172. §-a jelzi, mely szerint „törvényjavaslatok csak a király által terjeszthetők a rendek elé, de nem a rendek által a király elé. Azonban a rendeknek szabadságukban áll, a kérvényezés utján akár uj törvények hozását, akár a meglevő törvények módositását vagy megszüntetését javaslatba hozni.“

A német államjogi irók majd csak egy „minősitett kérvényezési jognak“ látják a rendek törvénykezdeményezési jogát, igy **Martitz** (*Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes* 1868., 97. l.); majd politikailag jelentéktelennek találják azt a fejedelem absolut vetojával szemben, mint **Zöpfel** (*Grundsätze des gemeinen Deutschen Staatsrechts*, 1863. II. kötet 374. l.) miután a rendek által ez uton más ugy sem érhető el, mint a kérvényezés utján.

Mások viszont a kezdeményezési jognak a képviseletre ruházásában ez utóbbinak illetéktelen túlsulyra jutását látják, igy **Riecker** szerint (*Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung*, a „Zeitschrift für Litteratur u. Geschichte der Staatswissenschaften“ 1894. II. köt. 1. füzetében) ezáltal a képviselet lesz tulajdonképeni törvényhozóvá, a fejedelem a népképviselet által tervezett s elfogadott törvényekhez hozzájárulását adja vagy ezt megtagadja. Ha hozzájárul a képviselet határozataihoz, csak valami feleslegest tesz ahhoz, mig ha hozzájárulását megtagadja, úgy tünik elő, mintha az állami akarat létrejöttének fékezője lenne, de nem annak tulajdonképeni irányitója; nem tulajdonképeni törvényhozó, hanem joga csak

arra terjed ki, hogy a tulajdonképeni törvényhozót (a népképviseletet) jogában akadályozza. A kezdeményezési jognak a képviseletre való kiterjesztése tehát a népszuverénitás elméletének diadala.

Általában a kezdeményezési jognak a parlamentre való kiterjesztését a német államjogi irók közül többen nem tartják összeegyeztethetőnek a monarchikus elvvel, igy **Gerber** (*Grundzüge des deutschen Staatsrechts* 1880. 131. l.), **Held** (*Verfassungsrecht* II. köt., 486. l.); **Mohl** (*Staatsrecht, Völkerrecht und Politik* II. köt. 518. l.); **Campe** (*Die Lehre von den Landständen*, 1864. 406. l.). Ennek daczára az ujabb német alkotmányok és a birodalmi alkotmány (23. cikke) is elismeri a törvényhozó szerv kezdeményezési jogát.

Az ujabb történeti fejlődés is mutatja, hogy a törvénykezdeményezést csak a közszabadságnak féleges, álczázott alakja tartotta kiveendőnek e törvényhozó szerv jogköréből. Igy az 1852-ik évi francia alkotmány a törvényjavaslatok készitését kizárólag az államtanácsra ruházta, bevezetése szerint a törvényhozó testület nem bir a parlamenti iniciativa-joggal, mely oly sulyos visszaélések forrása volt a multban, megengedvén minden képviselőnek, hogy minden alkalommal a kormány funkcióját vegye át, a legkevésbbé áttanulmányozott, legkevésbbé megértett tervekkel álljon elő.

Az egyes képviseleti tag kezdeményezési jogának elvi elismerése mellett is azonban, e jog tényleges érvényét megnehezitheti a parlamenti gyakorlat, amennyiben, mint ezt az angol parlamenti eljárás kifejlesztette, az egyes képviseleti tag kezdeményezésének csak akkor van foganata, ha a kormány részéről magáévá tétetik, pénzeszközök megszavazására vonatkozó javaslatok tekintetében pedig ez épen megnehezittetik.

Ezért bár az egyes képviseleti tagok törvénykezdeményezési jogát a parlament nagy nevü tagjai, Sir Robert Peel, Lord Brougham védelmezték, mint *Franqueville* mondja (Le gouvernament et le Parlement brittanniques, III. 365. l.) majdnem példa nélküli eset, hogy egy bill megszavaztassék, melyet egyes képviselő javasol, még az esetben is, ha a kormány nem ellenzi azt.

A parlament e részbeni álláspontját a képviselőháznak egy 1861-ben kiküldött bizottsága úgy fejezte ki, hogy ámbár célszerünek látszik, hogy a ház egyes magán tagjainak is elegendő alkalma legyen bizonyos törvényjavaslatok beterjesztésére és keresztülvitelére: mégis első sorban a korona minisztereinek kötelessége a törvényekben szerinte szükségesnek mutatkozó változtatásokat a parlament előtt javaslatba hozni és hogy mig a képviselőház bizalmát birják és az ország jó kormányzásáért s az állam biztonságáért felelősek, helyesebbnek látszik, ha az ily javaslatoknak nem csak beterjesztése, hanem azoknak a ház figyelmébe való ajánlhatása végett is nekik adatik az elsőség. (Todd: d. m. III. 47. l.)

A pénzeszközök rendelkezésre bocsátását czélzó javaslatoknak mindenesetre leginkább a kormány kezdeményezéséhez kell tartozni, mert mint Leon *Say* (a franczia képviselőház 1877. január 11-iki ülésén) kifejezte, ha az egyes képviseleti tagok ily javaslatok kezdeményezését nagyobb mértékben gyakorolnák, az állami költségvetés egyensulya volna megbolygatható, nem lévén módjában a képviseletnek egy egységes képben megitélni az állam gazdasági szükségleteit.

A vitatkozásnak valamely előre meghatározott időpontban való bezárása, tekintet nélkül a még nyilatkozni kivánó képviseleti tagok számára

bizonyos számú képviseleti tag inditványa folytán a szavazás elrendelése (*clôture* az európai parlamentek többjében, előzetes kérdés — *previous question* — felvetése az amerikai congressusban), a kisebbségek időfecsérlő, zabolátlan magatartását kivánja lehetetlenné tenni, de ellenkezik az elvvel, hogy a szuverén elhatározás minden oldalú, érett megfontolás után keletkezzék.

A kisebbség ugyanis a vitatkozás korlátlan szabadságát arra használhatja fel, hogy a neki nem tetsző javaslat megszavazását szólásra nagy számban jelentkező tagjainak elnyujtott felszólalásaival, inditványaival, módositványaival, az elhatározásnak ily módon való késleltetésével, megakasztásával (*obstrukció*) lehetetlenné tegye.

Ily eljárás vonta maga után a vitatkozási szabadságnak magában az angol parlamentben bekövetkezett megszoritását (1882.); e joggal való visszaélést azzal igyekezvén kizárni, hogy a vita berekesztését legalább kétszáz tag szavazatával kell elhatározni.

Amennyiben ily rendszabály megállapitása az államban mellőzhetlennek látszik, a mit egy erőszakos, magát fegyelmezni nem tudó kisebbségnek esetleg a parlamenti illemmel is összeegyeztethetlen viselete mint végső eszközt indokolttá tehet, alkalmazása a többségre különös erkölcsi felelősséget állapit meg, annak közerkölcsi, becsületi kérdésévé válva, hogy mikor fogja e jogot igénybevenni, kötelessége lévén ezzel csak akkor élni, ha a köz szempontja mellőzhetlenné teszi.

Megengedhető-e a kisebbségnek, mely álláspontja helyességét, az államakarat általa képviselt irányának nagyobb belső értékességét hiszi, ultima ratio-ként a vita elnyujtásnak ily, rendszerint a szólás-szabadság korlátozását maga után vonó eszközeihez folyamodni, egy esetleg pusztán számbeli nagyobb erejére támaszkodó, de álláspontjának belső értékességével nem biró többséggel szemben a kisebbségnek ily joga megállapitható-e, a mi lényegileg a kisebbség akaratirányának figyelembevételére való jogát jelentené?

Számos tagból álló gyülekezet körében a határozathozatal egyetlen módja, hogy azon nézet, akaratirány fogadtatik el az egész akaratául, melyhez a tagok nagyobb száma csatlakozik.

E célszerüségi okban látja már **Locke** (*Two treatises of government*, II. VIII. fej.) a többségi határozás indokát, mondván, hogy a többség akarata, cselekvése az összeség cselekvésének tekintetik és annál fogva a természeti törvény által az összeség hatalmával felruházva irányitja a dolgok menetét, mert különben az állam nem cselekedhetne egységesen.

Azonban ez elv nem mindig és mindenütt követtetik, amennyiben az államélet alacsonyabb fokán vagy egyhanguság kivántatik a határozathozatalhoz, vagy épen a szavazatok nem számuk szerint, hanem jelentőségük, vélt belső értékük szerint vétetnek tekintetbe.

Előbbit látjuk a középkor rendi államaiban, a katholikus egyház fejének a püspökök és a hivők acclamatioja utján történő választásában, mig kiképződik az elv, hogy a kisebbség köteles engedni a többség véleményének, feltételeztetvén, hogy a többség akarata egy az összeség akaratával.

Lengyelország, melyről *Hüppe* (J. m. 192. l.) mondja, hogy saját polgárainak itélete szerint jó részben országgyülési tárgyalásainak hiányos

formái miatt sülyedt le az állami lét legalsó fokára, a minden egyes képviseleti tagnak megadott liberum veto által e képviselet egyetlen tagjának tiltakozása esetén kizárta a határozatok létrejöttét, sőt ez nemcsak egyetlen határozatra vonatkozott, hanem miután az országgyülés egész működési ideje alatt hozott határozatok egy törvénybe (constitutio-ba) foglaltattak, ez által az országgyülés egész működésének eredménye megsemmisittetett.

E jog alapelve, hogy szabad férfiakat csak oly határozatok kötnek, melyekbe ők maguk beleegyeztek s a szabadság leglényegesebb biztositékának tekintetik. Alkalmazásának határait később az 1768-iki országgyülés állapitja meg, az 1791-iki pedig egészen eltörli. Lényegileg az egyéniség szertelen uralmát, az állami közlét teljes hiányát fejezte ki, a mi az egész lengyel államszervezetet áthatotta.

A határozatnak nem a szavazók száma, hanem az egyes vélemény-irányok mellé sorakozók jelentősége szerinti kimondását, amaz elvet, hogy a szavazatok nem számittatnak, hanem mérlegeltetnek (*vota non numerantur, sed ponderantur*), tehát nem a *pars maior*, a nagyobb szám, hanem a *pars sanior*, a nagyobb belátásúak, bölcsebbek határoznak, ismerte hazai rendi jogunk is.

Az elvet, hogy a többségi akarat feltétlenül, minden esetben érvényesül, az államtani irók sem ismerik el minden kivétel nélkül, mint már fentebb megjegyeztük, másrészt pedig egész sorozata van az intézményeknek, melyek az államban a kisebbségek védelmére szolgálnak.

Különösen **Rousseau** az (*Contrat social* IV. II.), ki ámbár a közakaratot a többségi akaratban találja fel, melynek képzésében még az ellenkező véleményen levő, tehát leszavazott állampolgár is résztvesz már az által, hogy szavazatát gyakorolta, mégis azt kivánja, hogy minél fontosabbak az elhatározás tárgyai, annál inkább kell, hogy az elhatározás az egyhanguságot megközelitse. A kisebbségben maradottak védelmére pedig azért nem gondol, mert szerinte lehetetlen, hogy a test ártani akarjon saját tagjainak (J. m. I. 7.)

Az elhatározás legfontosabb tárgyainál, az alkotmánymódositásoknál megkivánt nagyobb, minősitett többségek, ismételt szavazások az államélet objektiv rendjének gyakori változását hivatvák kizárni, másrészt azonban mutatják, hogy a szuverén elhatározás lényeges tárgyainál különös rendszabályok tartatnak szükségesnek arra nézve, hogy a kisebbség által képviselt akaratirány mellőztessék, hogy a kisebbség könnyü szerrel háttérbe ne tolassék.

Az állami akaratelhatározás helyességét nem a hozzá ragaszkodók száma, hanem annak belső értéke állapitja meg, e belső értékesség mellett a hozzá ragaszkodók száma csak vélelmet nyujt s az állam számos intézményével gondoskodik arról, hogy a szám uralmának egyoldalú érvényesüléséből az összeségre kár ne származhasson.

Mint **Guizot** mondja (*Histoire des origines du gouvernement répresentatif en Europe*, I. köt. 112. l.) a választási visszaéléseket kizáró rendszabályok, a kamarák vitatkozásai, ezek nyilvánossága, a sajtó szabadsága, a miniszterek felelőssége, mindezek azt jelzik, hogy a többség csak a helyesség vélelmével fogadható el, kényszeritik, hogy folyton igazolja magát, ha fenn akar maradni és arra valók, hogy a kisebbséget képessé tegyék kétségbevonni hatalmát és jogát.

Csakugyan a biróságok függetlensége, a kisebbségi képviseleti rendszernek megvalósitása, a közigazgatási biráskodás szervezése, az amerikai felfogás szerint a biróságoknak adott hatalom: az alkotmánytörvénynyel ellenkező egyszerü törvényeket nem alkalmazni, lényegileg mind arra irányulnak, hogy a kisebbségek, végső sorban az egyes, védve legyenek egy talán zsarnoki parlamenti többség uralma ellenében, mely utóbbit számos államtani iró megtámad, legélesebben **Spencer** (*The Man versus the State*, IV. The great political superstition), vakhitnek mondván a parlamentek, többségeiknek képzelt, isteni jogát.

Igy követeltetik a jog e kisebbség részére, ha már más módon való érvényesülést nem találhat, legalább ellenzésével, veto-jával lehetetlenné tenni a többség szándéka szerinti határozatot. Ennek eszközei a vita megakasztása, esetleg a parlament határozatképtelenségének előidézése tömeges távollét által. Mindkét eszköz alkalmas lehet engedmények elérésére az álláspontjához mereven ragaszkodó többséggel szemben.

Jellinek (ki e kérdésekkel *Das Recht der Minoritäten* c. művében foglalkozik), *Bluntschli-t* követve (Politik 248 l.) azt mondja, hogy a többségi határozatnak csak ott van tulajdonképeni jogosultsága, hol a nép teljes benső egysége van jelen, hol a nemzetben csak politikai ellentétek (liberalis-konzervativ, tehát pártellentétek) foglalnak helyet, mig ott, hol a népben oly ellentétek vannak, melyek az egyének fenti értelemben vett egyenlőségét kizárják, tehát vallásiak, nemzetiségiek társadalmiak, ott a puszta majorizálás nem engedhető meg, sőt nyers erőszakká válik. Ily helyzet mellett soha számbelileg nem érvényesülhető kisebbségekkel szemben a többségben levő parlamenti pártnak önuralmat kell gyakorolni, mert különben a kisebbséget a rendelkezésére álló védelmi eszközök kiméletlen igénybevételére kényszeriti.

A többségi uralom mint **Mohl** (*Encyclopaedia* 236. l.) megjegyzi, nem jogon alapszik, ennélfogva jogsérelem gyanánt jelenkezik, mihelyt nem ismerik el a gyakorlati szükséget jogi alapnak. Igazolása a dolog gyakorlati szükségessége, mert ha nem akarjuk, hogy az állam minden pillanatban bomlásnak induljon, véleménykülönbségek esetében is bizonyos, egységes megállapodás szerint kell eljárni. Miután pedig azt nem követelhetni, hogy a többség engedjen a kisebbségnek, miután semmi támpont nincs annak felvételére, hogy az igazság a kisebbségnél van, nem marad más hátra, mint a többség véleményét elfogadni.

A kisebbség részére elvileg csak az a jog ismerhető el, hogy megengedett eszközökkel igyekezzék többségre jutni, a mi minden kissebbségnek törekvése is; amennyiben ennek lehetősége megvan, ennek figyelembevétele, kell hogy a kisebbséget mérsékletre késztesse.

Másrészt azonban az állami, közethikának kell a többség egyoldalú, merev, a közjóval netán ellenkező irányát, érvényesülését is kizárni, önmérsékletre késztetni, a mi a pártviszonyok szabályos alakulása mellett, midőn a kisebbségnek nincs végleg elzárva az út jövőbeni érvényesülésére, a parlament kevés pártból áll s ezek számerejükre nem aránytalanul különbözők, midőn az uralmon levő párt maga is tarthat attól, hogy leszorittatik a hatalom polczáról — könnyebben foglal helyet, mint ha a többségi pártot csak az elkeseredett kisebbség részéről alkalmazható végső védelmi eszközök kényszeritik.

A parlament belső rendjének, biztosságának megvédésére néhol külön karhatalommal rendelkezik, igy Angliában. E karhatalmat az országos karhatalom, fegyveres erő támogatni tartozik. Ilyennek hiányában elvül kell szolgálni, hogy a parlament elnökének joggal kell birni, szükség esetén a fegyveres erő felett rendelkezni s e végből megkereséseinek minden hatóság, a fegyveres erő parancsnokai engedelmeskedni tartoznak. E részben az elnök egészen saját felelősségére jár el, ily rendszabályokhoz csak akkor folyamodhat, ha arra valóban szükség van, a parlament nyugodt tanácskozása, biztonsága vezélyeztetettnek látszik.

Következik ebből másrészt, hogy karhatalmi közegek ily czélból a parlament helyiségeiben csakis az elnök tudomásával, rendelkezése folytán jelenhetnek meg, erre irányuló rendelkezés a közhatóságoknak saját elhatározásukból nem áll jogában.

32. §. Az állami akarat létrejötte a törvényhozó szerv két ágra válása esetében.

A törvényhozó szerv két ágra válása, alsó- és felsőház léte esetében a szuverén akarat létrejötte a két ház akaratmegegyezését feltételezi.

A törvényhozás két ágának viszonya fogja eldönteni, mily mérvben illeti módositási jog a felsőházat az állami akaratnak az alsóház által kiképzett irányával szemben. A czél a felsőház módositási jogával szemben az, hogy a törvényhozó szerv két ágának szétváló akaratiránya összhangba hozassék, a mi ugy éretik el, ha az alsóház elfogadja a szuverén akaratnak a felsőház által módositott irányát, vagy saját felfogásához, álláspontjához ragaszkodva, a felsőházat annak elfogadására birja.

Ily esetben a törvényhozó szerv két ága közt tehát kölcsönös érintkezés, üzenetváltás lesz szükséges; vagy a megegyezés elérésének külön módozatai alkalmazhatók, igy a megegyezés előkészitésére a parlament mindkét házának tagjaiból alakitott bizottság alakitható, a szavazatoknak mindkét kamarában való együttes számbavétele, átszámitása foglalhat helyet (leginkább a budget-törvénynél több német alkotmány szerint), e végből a kamarák együttes ülése általi elhatározás is megállapitható.

Egyébiránt ily együttes ülések csak akkor foglalnak helyet, midőn valamely különös fontosságú tárgyra nézve kell a törvényhozó szervnek akaratát kijelenteni, s külsőleg is annak kifejezése céloztatik, hogy az az egész törvényhozó szerv egységes akarata,

határozata. Igy az alkotmánymódositó nemzetgyüléseknél, a köztársasági államfő választásánál, a parlament által választandó közfunkczionáriusok megválasztásánál.

A parlament mindkét háza tagjainak együttes jelenléte mellett történik az örökös államfővel biró államokban a parlament ülésszakának megnyitása és berekesztése.

33. §. A törvényhozó szerv jogvédelme.

A parlament az állami akarat kiképzésére irányuló funkciójának háboritlanságát saját helyiségén belül kiváltságos hatalmával igyekszik biztositani, de ezenfelül a törvényhozó szerv különös jogvédelemre szorul arra nézve, hogy elhatározási szabadsága kivülről jövő befolyásolástól megóvassék, másrészt pedig tekintélye, méltósága az államtagok részéről netán helyetfoglaló megtámadás, sérelmek ellenében védessék s ily sérelmek megtoroltassanak.

A szuverén akaratelhatározás függetlenségét leginkább a fegyveres erő veszélyeztetheti az államélet válságos időszakaiban.

Ezért folyamodik a törvényhozó szerv ily időben szabad, független elhatározásának biztositása czéljából annak kimondásához, hogy a végrehajtóhatalom bizonyos távolságon belül a törvényhozó szerv ülésezési helyétől állami karhatalmat, fegyveres erőt el nem helyezhet. Ez indokolja a korábban alkalmazni szokott rendszabályt, mely a törvényhozó szerv ülésezési helyén eltiltja az államtagoknak a fegyverek viselését.

De a parlament szabadságának biztositására a modern állam élete nyugodt folyása mellett is szükségeseknek tarthat bizonyos rendszabályokat, az állampolgároknak különben törvényileg biztositott némely jogát e szempontból korlátozhatja.

Innen a gyülekezési szabadságnak sok pozitiv államjog által ismert oly korlátozása, hogy a parlament müködési ideje alatt ülésezési helyétől bizonyos távolságra szabad ég alatti gyülések a közigazgatási hatóság által nem engedélyezhetők.

A népgyülések ugyanis az állampolgárok közmeggyőződésének kifejezőiként tolhatják fel magukat, határozataik alkalmas eszközül használhatók fel arra, hogy a törvényhozó szerv müködési irányára illetéktelen nyomás gyakoroltassék, a szuverén elhatározásnak bizonyos, óhajtott irány adassék.

A tanácskozási, határozási szabadság ellen kivülről, az államtagok részéről intézett támadásokat, a törvényhozó szervre gyakorolni megkisérelt erőszakos befolyást, az örökös államfő akadályoztatása esetén a törvényhozó szerv egybeülését megakadályozni célzó, az egybeült törvényhozó szerv szétbomlasztására irányuló kisérleteket, erre irányuló egyesüléseket, az egyes törvényhozó tagoknak a képviseletben való részvételét, szavazását meggátoló törekvéseket az állam büntető törvényeinek különös határozmányaival torolja meg, amennyiben mindezen támadások ellen maga a parlament nem jár el kiváltságos birói hatalmával.

Köztársaságban még külön alkotmányi határozmányok védik a törvényhozó szerv alaptörvényszerü müködését, szabadságát a választott államfő részéről helyetfoglalható támadásokkal szemben.

Amennyiben a törvényhozó szerv kiváltságos hatalmával maga meg nem torolja a tekintélye, méltósága ellen vétőket, az egész törvényhozó testületnek, vagy a törvényhozó szerv egyes ágainak, ezek bizottságainak nyilt megsértéseit, közmegvetésnek, nevetségnek kitételét, az állam külön büntető rendelkezésekkel fenyiti a parlament ellen ilykép vétőket is.

De az egyes képviseleti tagok is az állam büntető törvényeinek különös védelmében részesittetnek nyilvános becsmérlőikkel, rágalmazóikkal, a beszédeiket szándékosan elferditve közlőkkel, a parlamentben nyilvánitott véleményükért, szavazatukért őket megtámadókkal szemben.

Ily különös jogvédelemre a parlament szabad elhatározásának biztositása végett, azért szorul, mert az állami szuverén akarat létrehozója lévén, nem türhető, hogy az állampolgárok körében tiszteletlenséggel illettessék, hogy határozataiért, ha ezek talán az állampolgárok jelentékeny részének meggyőződésével nem is egyeznek, megvetésnek kitevő gáncs, ócsárlás érje.

A parlament határozata ugyanis, bármennyire nem egyezzék az államtagok kisebb-nagyobb részének véleményirányával, ha egyszer alkotmányszerű formák közt létesült, az állam megtámadhatlan akarata, melylyel szemben az elégületlenségnek jogtalan módon való kifejezése meg nem engedhető.

Abszolút vetóval biró örökös államfő létében ez a fejedelem iránt is tiszteletlenséget foglal magában, a fejedelem törvényszentesitési jogával részese lévén a szuverén elhatározásnak.

A szabad állam az államtagok köztudatával, közmeggyőződésével meg nem egyező szuverén elhatározások megkorrigálását előidézni alkalmas eszközöket, intézményeket úgy se nélkülözi, a kérvényezés útja, a közmegvitatás módjai, sajtó, népgyülések felhasználhatók arra, hogy a feladata magaslatán nem álló, az állami jó tekinteteit nem érvényesitő képviselet felvilágosittassék.

Az egyes képviseleti tagnak különös büntetőjogi oltalomba részesitése is nem személyes kiváltság megállapitása végett, nem az egyes érdekében történik, hanem a parlament hatáskörének védelme, elhatározási szabadságának biztositása érdekében.

Ily felfogás természetesen csak akkor foglalhat helyet, ha a képviselet valódi alakja megvalósult; mihelyt a képviselet a nemzettagok részéről átruházott hatalmat gyakorlónak tekintetik s e hatalom teljével minden egyes tag felruháztatik, vagy a szuverén hatalomban való részvétel az egyén kiváltságaként jelentkezik, az ily különös büntetőjogi védelem az egyén érdekében adatik.

Igy részesiti a lengyel államjog a képviseletet különös jogvédelemben, felségsértőnek tekintvén minden egyes képviseleti tag megtámadóit, mert ez államjogban az egyes képviselő lényegileg mint a nemzetnek egy területi része által kiküldött alkudozó, közvetitő jelentkezik, megsértésében tehát az egész nemzet megsértését látják.

Igy hazai régi jogunk, mely szerint (Hármas könyv I. rész, 14. cim. 12. §. — 1723. évi VII. X. XI. t.-cikkek) az országgyülésre jövő-menők, ott levők, sőt ezek hozzátartozóinak tettleg megsértői, megölői különös, sulyosbitott büntetésben részesülnek.

III. RÉSZ.

34. §. A pártok.

A közületi élet főelveinek, ezek érvényesitése módozatainak megállapitása emberek ténykedése, vélemény- és akaratirányának lévén eredménye, nem jelentkezhetik oly feltétlen, vitathatlan alakban, hogy a közületi tagok összesége által szükségkép egyhangulag felismertessék, hogy annak meghatározásánál, mi szolgál a köznek javára, mik az emberi lényeg megvalósitásának időnként elengedhetlen követelményei, az emberi élet lényeges érdekei, a közületi tagok egymástól szét ne váljanak.

Igy keletkeznek a pártok, mint legáltalánosabban a közületi tagok oly állandó kapcsolatai, melyek arra nézve, hogy

mik az emberi élet lényeges érdekei bizonyos adott időpontban, önálló, külön felfogással birnak s ez által különböznek a közületi tagoknak hasonló, más lényeges érdeket érvényesiteni törekvő, az emberi lényeget másba helyező kapcsolataitól, melyekkel szemben a köz életének irányzásában vezető szerepre, tehát uralomra, hatalomra jutni törekszenek.

Pártalakulásoknak alapját mindig oly erők képezik, melyek az ember egész lényét leginkább képesek elfoglalni, magához láncolni, melyek valósulása várakozásait leginkább alkalmasak kielégiteni, az emberi élet amaz oldala, iránya, melynek időleg a legnagyobb fontosság tulajdonittatik.

Igy lép a középkorban a vallási eszme előtérbe a pártok alakulásánál, mozgatója lesz tevékenységüknek, a katholikusok és protestánsok, puritánok és independensek, a hugenották és liguisták küdelmeiben.

A mint azonban a vallási rugók működése alábbszáll a köz életében s annak nemzeti, politikai oldala jut túlsulyra, a pártképződésnek alapja is megváltozik, ez azon erő lesz, mely leginkább, legállandóbban hat az egyesekre, ilyenek pedig a társadalmi különbségek, érdekellentétek. A modern államban a pártok a társadalmi érdekcsoportok, a természetes társadalmi tagozatok alapján szervezkednek.

Pártok alatt a modern államban értendők ezek szerint az állampolgárokat a köz-, állami élet főelvei s annak megvalósitási módja tekintetében különös felfogásuk, álláspontjuknál fogva állandóan összefüző kötelékek, a közélet főelveire nézve bizonyos közös felfogás által egy irányú politikai működésre egyesitett állandó társadalmi csoportok.

Mivel pedig az állami élet főelveinek s ezek megvalósitási módjának bizonyos önálló felfogása a szuverén hatalombani tulnyomó részesedés utján lesz érvényesithető, a politikai pártok törekvésének célpontja épen a szuverén hatalomra gyakorlandó tulsuly megszerzése s ennek megtartása, ebből az állampolgárok más hasonló csoportjainak, kötelékeinek kizárása lesz.

A politikai párt helyes fogalma azonban még azt is magában foglalja, hogy az állampolgároknak ama csoportjai, melyek ekként az állami élet irányára mérvadó eszmék körül kijegecednek, olymérvü ellentétben egymással ne álljanak, hogy elveik érvényesitése esetén egymást szükségképen megsemmisitenék, tehát elveiknek nem szabad egymást teljesen kizárni,

nem az államélet szervezeti alapjait, mint inkább csak a kiviteli módozatokat illetőleg lehetnek egymással ellentétben.

Ezért az állampolgároknak oly csoportjai, melyek az állami élet alapmozzanataira nézve egymástól teljesen eltérő felfogást vallanak, melyek valamelyikének győzelme az állam szervezeti alapjainak teljes megváltoztatását vonná maga után, politikai pártoknak tulajdonképen nem nevezhetők.

A polgároknak a közélet főelveire nézve állandó állásfoglalása, e szempontból állandó csatlakozásuk egymáshoz csak ott lehetséges, hol a közélet iránya nem nélkülök, nem tőlük egészen függetlenül alakul meg.

Vagyis a pártok keletkezésének lehetősége mindenek előtt attól függ, van-e az állampolgároknak befolyasa az egyetemes jó megvalósitásának, a szuverén akaratnak irányára, de ezenfelül függ attól is, hogy a közélet iránya egyetemes, az egész nemzetet átölelő szinvonalra emelkedett-e (ennek hiányában nem lehetett határozott politikai pártokról szó még a rendi partikularizmus mellett), továbbá van-e az államtagokban a köz ügyei iránt kellő érdeklődés, fogékonyság, képesség a közt illető kérdéseket mint legsajátabbjukat tekinteni, s hogy végül meg van-e adva nekik, a közügyek iránt elfoglalt álláspontjuknak kifejezést adni, politikai tevékenységüket állandóan e szerint irányitani, e végből a hasonló felfogású, vélemény- és akaratirányú polgártársaikkal egyesülni.

Ezért kedvez csak a szabad állam, hol az államhatalom iránya az állampolgárok befolyása mellett állapittatik meg, a politikai pártok képződésének, ezért nem alakulhatnak pártok az oly államban, hol a szuverén hatalom gyakorlására az államtagoknak semmi befolyás sem adatik, mint a korlátlan egyeduralomban, vagy ott, hol az államhatalom egyetlen osztály, rend befolyása mellett kezeltetik, mint a theokráciában.

Oly népben, mely a politikai képességnek hijával van, a politikai gondolkodás bizonyos határozott irányainak magaslatára, mely az egész nemzeti életet átöleli, nem bir emelkedni, ép oly kevéssé lehet szó pártok alakulásáról, mint ott, hol ugyanezek a tulajdonok megvannak, azonban az államhatalom kezelőinek erőszakos nyomása, talán egyenes tilalmak következtében a népben helyetfoglaló állandó politikai irányok nem képesek külsőleg érvényesülni. Utóbbi esetben az állampolgároknak pártokra szakadása más, nem a politikai téren fog

érvényesülni, vallási, társadalmi ellentétekben fog annál élesebben nyilatkozni.

Szabad államban a pártok képződése mellőzhetlen a közhatalom egyetemes szempontból való kezelésének, az állami jó mennél tökéletesebb megvalósitásának érdekében.

Csak pártok létezése mellett lehetséges ugyanis a sok egyéni véleményből egységes vélemény-, akaratirányokat létrehozni, s annál fogva, hogy mindegyik párt az egyetemes jót saját külön felfogása szerint iparkodik megvalósitani, előáll a pártellentétek surlódása, az állampolgároknak a párttusákban, mérkőzésekben kifejezésre jutó munkája az állam, az egyetemes jó érdekében, melynek eredményeül maga ezen egyetemes, állami jó kiforrottabb, megtisztultabb alakban jelentkezik.

Ugy, hogy a szabad államban csak akkor fog megszünni minden pártkülönbség, midőn a politikai tevékenységet egészen egy cél abszorbeálja, midőn az állampolgárokat, minden párttagozódásra alkalmas egyes véleményirányok háttérbeszoritásával egyetlen feladat egyesiti, a köz egyetlen érdeke lép előtérbe.

Igy midőn a nemzeti szabadság fentartásáról, magának az államnak létéről, fennmaradásáról van szó, ezek forognak kockán oly külerők hatása folytán, melyek az állampolgároknak egyetlen egyénként cselekvését, összmüködését teszik szükségessé.

A politikai pártok célja, müködési alapja mindaz lehet, a mi megfér az állam lényegével, fenmaradásával, ezeket nem támadja meg.

Ezért nemcsak valamely lényegesnek tartott társadalmi, állami érdek érvényesitésére törekedhetnek, nemcsak az államintézmények bizonyos irányban való kiegészitését, módositását, szóval az államélet felfogásuk szerinti berendezését tüzhetik célul (pl. a vallások egyenjogusitása, az általános szavazatjog, a részarányos képviselet, a választói cenzus leszállitása, a centralizált vagy decentralizált államigazgatás, az alsó néposztályokról való különös gondoskodásnak vagy a középosztály enyészte megakadályozására szolgáló intézmények megvalósitása egyaránt tüzhető pártcélul), ezenfelül még magának az állam alapjellegének, uralmi formájának kérdése is belevonható a pártcélok körébe, a nélkül, hogy az állampolgároknak ily kapcsolata ez által — amennyiben erre az állami alaptörvény, alkotmány által megengedett módok, eszközök használtatnak — kilépne a pártfogalom keretéből s egyszerü cselszövéssé, összebeszéléssé sülyedne alá.

Igy monarchikus államban republikánus, köztársasági párt, választott államfővel biró államban monarchikus, royalista párt létezése magában nem tekinthető megengedhetlennek, az államtagoknak ily cél, eszme körül csoportosulása helyesen nem üldözhető, miután az állam formájának megváltoztatása, bármennyire füződjék ahhoz az állam egyes osztályainak érdeke, magának az államnak létét nem támadja meg.

Pártalakulásnak alapja csak oly érdek, cél nem lehet, melynek érvényesülése magát a köz, állami létet ingatná meg, esetleg azt egyenesen megsemmisitené, vagy oly érdek, cél, mely a közjóval semmi vonatkozásban nem áll, sőt esetleg annak létrejöttét veszélyezteti.

Ezért nem lehet például az egyén korlátlan uralmát, szuverénitását proklamáló, a közlétet nem ismerő anarchista pártról szólani, nem lehet oly szövetkezést, mely minden, bármily irányú kormánynyal szemben a merő ellenzék alakitását tüzné feladatául, a szó valódi értelmében pártnak tekinteni.

Előbbi azért nem párt, mert ilyen csak az államban lehet, a párt fogalma az állami létet feltételezi, nem az állami lét vagy nem lét kérdése, csak az állami életnek bizonyos lényegesnek felismert közületi érdekhez való simulása képezheti a pártalakulás alapját; utóbbi azért nem érdemli a párt elnevezést, mert bár a közlétet nem tagadja, célja nem a közjóra irányul, sőt azt lehetetlenné teszi, végrehajtóhatalom, kormány müködésének merő ellenzése egy lévén az államtevékenység lehetetlenné tételével.

De abból, hogy a pártalakulás csak a fentkifejtett kérdés körül mozoghat, következik másrészt, hogy oly eszmék, irányelvek, melyek megvalósitására való törekvés az államnak koronkint felmutatott alakjához képest felesleges, tárgytalan küzdelmekként jelentkeznének, pártalakus alapjává helyesen nem tehetők. Igy nemzeti pártról lehet ugyan szólani mindaddig, mig az állam a nemzeti lét egységének, szilárdságának bizonyos fokára, akár ennek belső akadályai, akár valamely külerő nyomása folytán nem emelkedhetett. Tehát mint *Treitschke* helyesen megjegyzi (Politik) tulajdonképen csak oly népeknél, melyek nemzeti függetlenségükért küzdenek ez ellen törő erők ellenében.

Mihelyt azonban a nemzeti létet se külső fenyegetés nem bántja, se az államtagok széthuzó iránya nem veszélyezteti, a nemzeti lét fentartása, feltételeinek valósitása, biztositékainak megvalósitása egyetlen párt külön célját nem képezheti, mert

ez az állambeli összes pártoknak egyaránt feladatát, müködésüknek közös alapját kell, hogy képezze.

Pártok létezése a fentiek szerint együtt jár a szabad állammal, a közjó azonban leginkább lesz biztositható akkor, ha az államban igen számos párt nincsen, s a kisebbszámú pártok is erősek, általában a pártok számarányaikra nem lényegesen eltérők.

Számos párt léte ugyanis az állampolgárok véleményének rendkivüli elforgácsolódására vall s mivel az államélet irányának megszabása, amennyiben az állam szervezeti alapjainak kérdése helyesen a pártalakuláson kivül hagyatik, rendszerint csak néhány főirány körül jöhet szóba, mozoghat, arra mutat, hogy a pártalakulásnak tulajdonképen alapul helyesen nem szolgálható kérdések szolgáltak kiindulásul.

Egyetlen túlerős párt továbbá, amennyiben mellette a többiek eltörpülnek, számitásba nem jönnek, a közhatalom egyetemes szempontból való, igazságos kezelését nem biztositja, az ily pártot könnyen zsarnoki uralmúvá teheti; ezen felül a mellette eltörpülő pártokat, nem birván kilátással arra, hogy valaha érvényesülhetnek, erőszakos eszközök alkalmazására kényszeritheti.

Minden párt törekvésének végcélja ugyanis az államban a vezető szerep, uralom elnyerése lévén, erről az egyes párt időleg csak úgy lesz hajlandó lemondani, ha ámbár az általa képviselt politikai iránynak nem is képes teljes érvényt szerezni, mégis álláspontját, felfogását az egyetemes jó megvalósitásának módozatait illetőleg az uralmon levő párttal szemben bizonyos fokig érvényre emelheti, akár álláspontja belső értékességének elismerése, akár a hatalmon levő párt részéről pusztán kényszerüségi tekintetekből helyet foglaló engedékenység folytán.

A pártnak, mely az államélet irányára való elhatározó befolyás birtokában van, nem szabad oly tuláradó hatalmúnak lenni a többi pártokkal szemben, hogy ezek részéről minden befolyást eleve kizárjon a közélet kérdéseinek mikénti eldöntésében.

Ugyanis egyetlen párt se valósithatja egymagában az állami, egyetemes jót, az eszményt, melyre az államéletben törekedni kell, egymaga nem képviselheti, meg kell tehát engednie, hogy más pártok is befolyjanak irányára, amennyiben ezt elveik értékességénél fogva igényelhetik.

A pártok létének egy nevezetes előnye az, hogy egymás, különösen az uralmon levő párt müködését ellenőrizvén, közreműködnek annak kizárására, hogy az egyes párt, mely talán nem is elvei belső, erkölcsi igazoltságánál, csak az állampolgárok szinleges helyeslésénél fogva tartja kezében a hatalmat, ezen tulhatalmával a köz érdekeinek kárára visszaélhessen.

De az ily birálaton, tényleges hatalma alapjának, jogosultságának ily kétségbevonásán magát a hatalmon levő párt, épen hatalma tudatában, könnyü szerrel tulteheti, magatartását az állampolgárok által formailag szentesittetvén.

A pártok müködése tehát csak ugy lesz valóban hasznos a közjóra, ha a párt, bármily hatalmas legyen, az állampolgároknak bármily nagy csoportja sorakozzon is elvei köré, nem feledi, hogy müködése szükségképen mindig csak egyoldalú lehet, hogy nem maga a nemzet egésze, annak csak kisebbnagyobb részét képezheti, nem lehet tehát az egész, a nemzet helyett cselekednie.

Vagyis magatartásukban azt kell tekintetbe venniök, hogy az államélet helyes, természetszerű folyása mellett, melylyel nem egyeztethető össze a közhatalomnak állandóan egy párt részére való lefoglalása, mely az erők mérkőzése, változó aránya szerint a pártok váltakozó uralomrajutását kivánja, minden, bármily hatalmas többségi párt, az idők folyamán kisebbséggé válhat s ilykép leszorittatik az uralom polcáról, másrészt azonban a bármily elenyésző csekély hivet számláló párt előtt sincs elzárva a győzelemre jutás lehetősége, amennyiben elvei belső értékességét az állampolgárok mind nagyobb és nagyobb köreiben tudja megértetni.

Az államélet irányában, a szuverén elhatározásban a pártok befolyása mindig erőik közös eredőjeként érvényesül. Szilárd, állandó kereteket mutató pártoknál tehát ezt egy kompakt többségi párt magatartása dönti el, mig oly államban, hol a pártok sokféleségénél, annál fogva, hogy közös elvi alapon való egyesülések által lehetetlen az államban tömörebb pártokat létrehozni, a végeredmény rendszerint kölcsönös engedmények utján létrejövő megegyezés által éretik el.

Pártok létezése a szabad államban mellőzhetlen; az egyes állampolgárra nézve a párthoz tartozás nem kisebbitője hazafias érzésének, nem támadja meg azt, amennyiben a pártok müködési alapja helyesen választott, vagyis nincsenek ellentétben az emberi lényegnek valamely fontos követelményével.

Ugy, hogy a modern állam csak egyetlen személyt ismer, ki felül áll minden pártérdeken, kinek az államélet egészének áttekintése, tárgyilagos, egyedül saját magából kiinduló elhatározásának minden befolyásolástól mentessége szempontjából távol kell állni a pártszempontoktól s ez az örökös monarchia fejedelme.

A fejedelem mindeneket meghaladó magas tekintélyének, a nagy tiszteletnek, melyben állása részesittetik, egyik alapja épen minden párton, ezek versengésén felül állása, a mivel a köztársaságok választott államfeje ily mérvben soha se dicsekedhet; ezáltal kap az állam oly állandó szervet, mely a társadalom, pártok fölé emelkedve az egyetemes jót minden befolyástól menten képes szem előtt tartani, azt egyes pártokkal szemben esetleg megvédeni.

Ily tekintélye, müködésének helyessége nem lenne biztositható, ha maga is bármely párt mellett állást foglalna, a párt veresége, kudarca, a párt müködéseért felmerülhető gáncs magát a fejedelmet is érintvén ez esetben.

Ezenkivül azonban az állami közhatalom kezelőinek, a közfunkciókat végzőknek maguknak se kell távol maradni a pártállástól; de hatalmi, hivatali cselekményeikben pártállásukat nem érvényesithetik, mert az állam megállapitott rendje pártkülönbségekre való tekintet nélkül ad jogokat, állapit meg kötelességeket.

A biráskodásnak pártszempontok szerinti kezelése, a végrehajtó-hatalom ténykedéseinek az egyes állampolgárok pártállása szerinti irányzása az államot létalapjában támadná meg, semmivé tétetvén a jog uralma az államéletben, az állami szervek iránti minden tisztelet, bizalom az egyes állampolgárban.

Szabad államban a közélet folyását pártok versengése, egymással az uralomért vivott harca, egymást felváltó uralma képezi, ugy, hogy azt mondhatjuk, szabad államok közéletének története a pártok története. Az államfejlődés minden nevezetesebb mozzanata a politikai pártok életéhez füződik állandóságuk mellett, mely utóbbi az államban a politikai szellem magas kifejlődésének jele (mint ezt az angol pártoknál látjuk). A pártok maguktól, az államtagok vélemény-, akaratirányainak egymáshoz kapcsolódása folytán támadnak és ugyanigy maguktól tünnek le a szereplés szinteréről, ha céljukat elérték vagy azt végkép elérhetlennek hiszik.

Politikai pártról csak akkor szólhatunk, ha az állampolgárok bizonyos állandó kapcsolatot mutató kisebb-nagyobb csoportjának az állami élet valamely lényeges érdeke a mozgatója, a közérdek törekvése tárgya, olyas valami, a mi a közjó előmozditásával összefüggésben áll. Mihelyt csak oly kapcsolatokkal állunk szemben, melyeknél ettől eltérőleg nem a köz érdekében, hanem a szövetkezetteknek a közérdekre káros, önző haszna, érdeke szempontjából történik az egyesülés, nem párt, hanem fakció van jelen.

Ily szövetkezések mindig az államélet válságos, bomlási szakát jelzik s a mily szükségesek és hasznosok a pártok az államban, a fakciók ép oly károsak.

Ugyanis az egyes pártban, bármily eltérő felfogást érvényesitsenek az emberi lényeg egyik vagy másik oldalának érvényreemelése tekintetében, a köz szempontjának, érdekének kell uralkodni, tulsulyra jutni a külön, pártérdek felett. A fakcióban ellenben épen az önző pártérdek jut egyoldalú tulsulyra, ennek a közérdeket, az államot magát igyekszik feláldozni.

A konzervativ és liberális pártnak, mint a közéleti rend főelvei körül létrejött állampolgári kapcsolatok legáltalánosabb két irányának, lényege nem merithető ki azzal, hogy konzervativ az a párt, mely a fennálló rend megtartását kivánja, annak minden változtatásától idegenkedik, liberális ellenben az, melynek az intézmények gyors változtatásával a haladás képezi főtörekvését.

Amenyiben ugyanis igy lenne. konzervativizmus a közületi élet teljes megkötöttségét, bizonyos fokon való megállapodását, megkövülését jelentené, a liberálizmus, mint folyton haladásra törekvő közéleti irány mellett pedig semmi megállapodás, nyugalom nem lenne elérhető a közéletben, semmi tartósság az intézményekben.

A konzervativ és liberális elvek lényege inkább az, hogy az első a köz rendjét inkább az összeség érdekében állapitja meg s az egyéni érvényesülés eszközeivel szemben annak fentartását védelmezi, a liberálizmus ellenben az egyén érdekébe helyezvén a fősulyt, az egyén érvényesülése kedvéért változtatja könnyebben a közélet rendjét, az emberi célok egyesektől független elérésének eszközeit, az intézményeket.

Innen a konzervativizmus a fősulyt a történelmi fejleményekre helyezi, a fejlődés szakadatlanságára; az intézmények

tartósságát a mult, hagyományok adta szilárd alapba helyezi, a változtatást, haladást csak amenyiben az összeség által szükségesnek ismertetik, kész elfogadni.

A liberálizmus előtt főcél az egyén szabadsága, ennek érdekében kiván a köz hatalmának is kisebb tért adni; kiindulási pontja az emberi lényeg egyéni oldala, ennek mennél szabadabb kifejlése, autonomiája, az emberi méltóság s annak követelményei.

A hivatalnokok pártállása tekintetében ma már megállapitottnak tekinthető a modern helyes elv, mely szerint a hivatalnok, ép úgy mint az állam bármely más polgára, szabadon választhatja pártállását, s ennek (képviselők választásánál stb.) érvényt szerezhet, tehát e szabadságában akkor se korlátozható, ha nem az uralmon levő párthoz tartozik.

Csak a német államelmélet vallja még mai nap is, hogy az államhivatalnok pártállásbeli magatartásával is minden esetben a végrehajtó hatalom kezelőit, a kormányt tartozik támogatni; indokolván ezt azzal, hogy az ellenkező nem egyeztethető össze azon teljes odaadással, melyet az államszolgálat az azt teljesitő egyén egész személyére nézve megkiván, továbbá hogy lehetetlen az államhivatalnokot egy oly kormány megbizottjának, bizalmi férfiának tekinteni, melynek a közélet irányára vonatkozó főelveivel vagy akár bizonyos főelvek megvalósitási módjával ellentétes álláspontja van. (Igy *Bluntschli*: Allgemeine Staatslehre, 627. s köv. l. *Gerber*: Grundzüge des deutschen Staatsrechts 117. l.)

Az elvet, hogy az államfőnek a pártokon felül kell állni, a köztársaság választott államfeje nem alkalmas valósitani, maga is egy párt győzelmének köszönvén állását.

A pártszempontok érvényesülése az államfő felett azonban akkor fogja igazán megbolygatni az államélet helyes rendjét, ha neki megadatik a jog, lehetőség, hogy az államhatalmat gyakorló egyes szerveket, az állam hivatalnokait tetszése szerint változtathatja, illetve a más pártbeliek korlátlan rögtönös eltávolitásával őket saját pártjabeliekkel helyettesitheti.

Ez foglalt helyet az északamerikai unióban az ujabb időkig (1867), megadatván az unió elnökének a jog, hogy a hivatalnokokat elbocsássa, azokra nézve, kiket a senatus hozzájárulásával nevezett ki, a senatus beleegyezése mellett, a többiekre nézve pedig feltétlenül.

A demokrácia a hivatalnokok állandóságát, kiterjedtebb müködési körét elvileg nem türi, lévén az önálló, elmozdithatlan hivatalnokok mindig bizonyos mérvben az uralkodó (tehát demokráciában a nép) önkényének korlátai. A demokrácia továbbá a közhatalomban való osztozást az által is elősegiteni kivánja, hogy a hivatalok rövid müködési idejének, gyakori személyváltoztatásnak megállapitásával módot nyujt mennél többeknek részt venni ez úton is az uralomban.

Azonban a hivatalnak az egyesek pártállása szerint való betöltése, a más pártállásúak tömeges eltávolitásával (mint ezt az északamerikai unióban Jackson tábornok kezdeményezte, ki e jelszót: „a győzőnek a zsákmány" ismertté tette), az amerikai kifejezés szerint a „hivatalok kisöprése" (clean sweep), a hivatalnokok ily szempontból való meg-megújitása (rotation in office), ellenkezik a helyes államigazgatás leglényegesebb követelményeivel, ily módon a pártatlanság, a közigazgatásban kellő jártasság megszerzése teljesen kizáratik.

Ezen felül e rendszer a korrupció legmagasabb fokát teszi lehetővé, mert a pártküzdelmek egyes hivatalok elnyerése szempontjából, az erre pályázók anyagi áldozathozatala mellett vezettetnek.

E visszaélések, melyek ellenében Calhoun azt javasolta (1836), hogy az elnök minden egyes elbocsátásnál annak okait köteles legyen közölni a senatussal, vonták maguk után az amerikai közigazgatás nagy gyöngeségét, mely abban áll, hogy a közhivatalnok magát nem az összeség érdekében közfunkcióra elhivottnak, hanem a hivatallal csak pártszolgálatáért jutalmazottnak tekinti és rövid müködési ideje alatt tisztességtelen, a közerkölcsökkel meg nem férő hivatali magatartásra lesz késztetve.

Eredménye ennek, hogy a nemzet tisztességesebb, értékesebb elemei a politikai élet küzdő teréről visszavonulnak s az politikai kalandoroknak valóságos iparává, mesterségévé válik, mely inkább merészséget, bizonyos furfangot kiván meg, mint politikai belátást és belső értékességet. A pártok valódi ipari szövetkezetekké sülyednek alá, melyek a közfunkciókat a pártérdek zsákmányaivá teszik.

Miként alakulhatnak meg a nemzetben helyet foglaló fő törekvési irányok az államtagoknak szabad, minden kényszertől ment csatlakozása által hatalmas politikai pártokká, mint müködhetnek e pártok az egyes állampolgárt szilárdan magukhoz füző szervezettel, azonban a merő pártérdeket a közjó érdeke felett túlsulyra jutni soha nem engedve, élénken mutatja a két nagy angol párt: a jobbára konzervativ hajlamokkal biró thory és az inkább liberális irányú whig-párt, melyekről Macaulay méltán elmondhatta, hogy történetük egy Anglia történetével. Valóban az angol államfejlődés alapjában csak e pártok küzdelmeiből érthető meg, melyekre az angol nemzet oszolt.

Meg kell azonban jegyezni, hogy a két párt elvei közti különbségek annyira változtak az idők folyamán, hogy a legelőkelőbb pártvezérek (Pitt, Fox) majd a whig-ek, majd a thory-k közt találhatók fel.

Az angol pártok a pártfogalomnak klasszikus megtestesitői, mert az államélet legfőbb kérdéseire egymással ellentétben nem állnak, csak elveik megvalósitásának módjára, terjedelmére nézve térnek el egymástól.

Pártjaik magas politikai szinvonala, képessége, fegyelmezettsége pedig arra vezethető vissza, hogy a közélet egész rendjében, a parlamentben, a közigazgatás önkormányzati szervezetében (selfgovernment) gyakorolnak politikai müködést.

Anglia pártjaiban látjuk megtestesülve azt, mire mint a helyes pártképződés alakjára már Montesquieu rámutat (*Grandeur et décadence des Romains*, IX. fej.), mondván, hogy a pártoknak, bármily ellentétesek legyenek, a köz javára kell müködniök. Bár eltérnek egymástól, alapjában ugyanegy célt: a közjó előmozditását kell szolgálniok, miként a zenében is a disszonáncia végeredményben az összhang létrehozására szolgál s bár igy a köz élete a mozgalom, sőt zavar benyomását teszi, harmonia van jelen, melyből a közjólét származik.

Az angolországi pártokat vizsgálva, hangsulyozza **Hume** (*Essâys môral, political and literary* 1841.) a pártok jelentőségét, hasznát a szabad államban, egymást kölcsönösen ellenőrző feladatukat, mondván, hogy a pártmüködéstől csak ott várható a közjó előmozditása, ha mint Angliában, nem a közélet főelvei tekintetében, csak azok megvalósitási módja, ennek határai kérdésében térnek el.

A theokratikus irányú **Stahl** (*Die gegenwärtigen Parteien in Staat und Kirche* 1863.) a pártkülönbségek forrását két alapeszmére: a forradalomra és legitimásra vezeti vissza.

Forradalom alatt azonban ő nem a közrend erőszakos felforgatását érti, nála ez politikai rendszer, jelentvén az uralmi viszonyoknak megforditását, azt, hogy a felsőség és törvény elvileg s állandóan az emberek alatt álljanak, a helyett, hogy felettük lennének. A népakarat szuverénitását, a hagyományos társadalmi rend megváltoztatását, az intézményeknek az emberi jogok alá rendelését érti ő forradalom alatt; ezért mondhatja, hogy ez fogalmilag teljesen nem volt megvalósitva az 1789. év előtt.

Legitimitás alatt pedig érti egy feltétlen fensőbb, isteni rend elismerését a népakarat s az uralmi célok felett.

Tulajdonképen tehát az erkölcsi világban az isteni rend vagy ezzel szemben az emberi akarat érvényesülésének küzdelme jelentkezik az egyes pártok versengéseiben.

Stahl elmélete, mely theokratikus államfelfogásával természetszerű kapcsolatban áll, nem fejti meg a pártalakulások alapját.

De nem fejti meg különös felfogásával **Romer** sem (*Friedrich Romers Lehre von den politischen Parteien* 1844.), ki abból indulván ki, hogy a politikai pártok természetes okaikban csak az emberi életből ismerhetők fel helyesen, az ember fejlődése pedig a különböző jellemmel, felfogással biró életkorok egymásutánjában nyilatkozik, ennélfogva a politikai pártokban, azok jellemében, felfogásában az emberi életkor pszichologiai törvényének hatását vélte felfedezhetni.

Igy a fiatal emberben a teremtő, ujjáalkotó erő túlnyomó, ez megfelel a liberálizmusnak; az érett férfiban ellenben a fentartó hajlam, mely a konzervativizmus alapiránya; a gyermeket az élénk képzelem, benyomások iránt fogékony kedély jellemzi, megfelelő ennek a radikálizmus, mig az aggkorban a nyugalom, allandóság, a feltétlen, megtámadhatlan tekintélyen alapuló rend szeretete lép előtérbe, mely vonások az abszolutizmust jellemzik.

Bluntschli (*Character und Geist der politischen Parteien* 1869. és *Politik* 497. s köv. l.), ki a pártállást szintén az életkor és vérmérsékletből igyekszik kimagyarázni, a nemzetek, sőt az egész emberiség történetét az életkor különböző hajlamaiból, lelki erőiből véli megfejthetőnek s az állam összes intézményeit, minden irányú ténykedését a pszichologikus mozzanatokra alapitott pártfelfogás szerint látja különböző alakban jelentkezni.

IV. RÉSZ.

35. §. A törvényhozó hatalom viszonya a többi államhatalmakhoz.

A szuverén állami akarat különböző irányai, nevezetesen az elhatározás mozzanatát létrehozó törvényhozó hatalom, az ezen belső elhatározást önállóan valósitó, ahhoz a külső világbani megvalósitás feltételeit adó végrehajtó-hatalom s az elhatározás mindkét mozzanatát egyaránt akaró, összhangban tartó államfői hatalom a modern szabad államban, hol az állami akarat minden mozzanatának létrehozása nem egy szuverén népgyülekezet vagy választott szerv, testület kezébe tétetik le, ámbár azok ugyanazon egy állami személyiségnek nyilatkozásai, elválnak funkcióikban és organumaikban is; a nélkül azonban, hogy az államhatalom különböző irányai annyira elkülönithetők volnának egymástól, hogy ez által az állami akarat egysége s igy maga az állam személyisége szenvedjen.

A szuverén akarat különböző irányai, mozzanatai felett ugyanis ama tudatnak kell uralkodni, hogy mindezek egymással összefüggenek, összhangra kell törekedniök, arra, hogy különválásuk dacára azonegy állam-, nemzetszemélyiség felbonthatlan, belső egységének mozzanatai maradjanak.

A cél tehát az államhatalmak közt önállóságuk mellett az összhang lehetőségének, összmüködésüknek biztositása.

Az állam szervezetének tökéletessége, müködésének szabadsága, lelki összhangja attól függ, a szerint lesz kisebb vagy nagyobb fokban elérhető, a mint az államhatalom e különböző irányai közül valamelyik képessé tétetik a másikat teljesen szolgálatába hajtani, föléje emelkedni vagy ellenkekezőleg felettök oly erő érezteti hatalmát, melyet mindig az egésznek, az államnak eszméje irányoz s az állami személyiség egységes összhangja érdekében őket egymással szemben hatalmuk korlátozására készteti.

A különböző államhatalmi ágak összhangja, összmüködése mellőzhetlen az államban már annálfogva, mert az állam feladatai egymagukban egyik hatalmi ág által se valósithatók meg, fejedelem, parlament, minisztérium összmüködése szükséges ahhoz, hogy a közjó bármely alakjában, az állam bármely tevékenységében megvalósulhasson.

Ugyanis a cselekvés mérvadó akaratot, mindkettő közös irányzást, egybefoglalást feltételez; állami akarat, mely a törvényhozó-hatalomban, cselekvés, mely a végrehajtó halomban és állami öntudat, mely a fejedelemben hat, szükséges ahhoz, hogy az állami feladatok betöltessenek, a mint az egyes személyiségben az elhatározásnak, végheztvitelnek s öntudata erejének kell hatni, hogy életét irányozza, kitüzött céljait keresztülvigye.

A törvényhozó hatalomnak a többi államhatalmakhoz való viszonyát vizsgálva, azt vesszük az alábbiakban szemügyre, mennyiben fogadja el ezen hatalmak befolyását magára, mi által s mily fokban képes a törvényhozóhatalom önállóságát a fejedelemmel és minisztériummal szemben mégis biztositani, másfelől a másik két államhatalommal való összmüködése, összhangja hogyan válik lehetővé.

Az állami hatalmak egymáshoz való viszonya, együttmüködésük, a kormányzat, alkotmány fejtegetéséhez vezet, melynek jelieme a szerint lesz különböző, hogy melyik fő állami szervnél van az államhatalmi ágak összhangját biztositani képes, ezeket nyugodt együttmüködésre kényszeritő túlsuly. Mi itt csak a törvényhozó hatalomnak a másik két államhatalomhoz való viszonyát a fenti szempontból tárgyaljuk, az állam kormányzatára, ennek különböző nemeire egészben ki nem terjeszkedünk.

36. §. A törvényhozó hatalom viszonya a végrehajtó hatalomhoz.

A végrehajtó hatalom, mint a kijelentett szuverén állami akarat valósitásának, a külső cselekvésnek organuma, a törvényhozással szemben csak alárendelt helyzetet foglalhat el, a mi a szuverén akarat egyes mozzanatainak természetéből, belső, lélektani fontosságából következik.

A törvényhozó hatalomnak a végrehajtó hatalommal szemben való önállóságát tehát elsősorban a szuverén elhatározásnak hozzátartozása biztositja; az, hogy a törvényhozó hatalom van hivatva az államélet egész rendjét, müködését megállapitani s a cselekvés szerve ezt követni tartozik.

Ugyanezen célnak biztositására törekszik azonban még az állam számos intézményével is.

Ezek az inkompatibilitás, melylyel kizáratván a törvényhozó testületből a végrehajtó hatalom által kinevezett állami

hivatalnokok, a végrehajtó hatalom tulsulyának elnyerése a törvényhozó hatalom felett, az akaratelhatározásnak a cselekvési szerv teljes szolgálatába hajtása megakadályoztatik; ide tartozik az, hogy a képviseleti tiszttel összeférőnek kijelentett állami tisztségre kinevezett is csak ugy tarthatja meg törvényhozói állását, ha erre ujból megválasztatik; a képviselet tagjainak immunitása és inviolábilitása, mely által a szuverén elhatározás szabadsága a végrehajtó hatalom részéről fenyegettetés ellenében megóvatik.

A törvényhozó hatalom hatáskörének megsértését a végrehajtó hatalom részéről védi a tilalom, hogy az utóbbi oly általános szabályt alkothasson, mely az állam kijelentett akaratával: a törvénynyel ellentétben áll, hogy szabályalkotó működését oly tárgyra kiterjessze, melyet az állam csak törvény alakjában megjelenő szuverén elhatározásának vet alá.

A végrehajtó hatalom továbbá a törvényeket önkényüleg nem magyarázhatja, azok végrehajtását meg nem tagadhatja.

De a törvényhozó hatalom önállóságának, hatáskörének védelmére főleg a végrehajtó hatalom felelőssége szolgál, melynek alapja az, hogy megszabott határok közt önálló funkciót teljesit.

A parlamentet különösen a miniszterek felelőssége védi a végrehajtó hatalom tulkapásai ellen; joga, hogy a kormány tagjait törvénysértő intézkedéseiért, a pénzeszközök jogtalan felhasználatáért, kötelességmulasztásaiért felelősségre vonhatja, bevádolhatja s itélő hatalmának alávetheti, biztositja, hogy az állam életében az általa megállapitott szuverén akarat uralkodjék, az állam élete az általa megszabott irányt kövesse.

Ezért ruháztatik a vádemelés joga minden más államhatalom kizárásával a parlamentre, mert itt arról van szó, hogy az állami fő szerveknek hatáskörükben való megtartása eléressék.

A parlamentet hatáskörének védelmében, amennyiben ez a minisztereknek a pénzeszközök felhasználására irányuló működésére vonatkozik, az állam külön szerve, a számvevőszék támogatja, mely e részben a birálatot, döntést lehetővé teszi.

Sőt amennyiben ez azon hatáskörrel is felruháztatik, hogy a közpénzek utalványozására közvetlen befolyást gyakorol, a végrehajtó hatalom részéről utalványozások érvényességéhez a számszék részéről azok törvényességének elismerése kivántatván meg, a számszék a parlament budgetjogának egyenes védője, annak mintegy bizottsága lesz, a mi szervezésében is

nyilvánul, amenyiben tagjai a parlament részéről választatnak, mint ezt Belgiumban látjuk.

A törvényhozó hatalom önállóságát alászállitja, ha mint Amerikában, a végrehajtási szervezet biráskodó mozzanatának megadatik a jog, hogy az alkotmány alapelveivel ellentétben álló törvényeket itéleteiben ne alkalmazza, miről már fentebb megemlékeztünk s Gneist nézete szerint abban találja magyarázatát: „hogy az amerikai egyesült államokban hiányozván a törvényhozás tényezőinek állandósága, mely elhamarkodó, muló érdekektől sugallt határozatoknak elejét vegye, a biróságoknak, mint az alapszerződés bizonyos korlátai őrének fölérendelése által igyekeztek az örökös monarchia némely előnyét megtartani."

A törvényhozó hatalomnak a végrehajtásra gyakorlandó befolyása, melynél fogva az általános szabályok kijelentésén felül, irányt kell szabnia a végrehajtó hatalomnak formális akaratkijelentésekkel nem szabályozható egész működésének is, már fentebb emlittetett.

Másrészt azonban a végrehajtó hatalom, minisztérium, mint a fejedelmi hatalomnak is részese, a törvényhozással szemben alsóbb állása, alárendeltsége dacára is befolyást nyer a törvényhozó hatalomra, mert a parlament, mint sok tagból álló testület vezetésre, irányzásra szorul, hogy akarata határozott irányt követhessen.

Továbbá mivel a cselekvés, valósitás a végrehajtó hatalomra tartozik, ez szerezhet leggazdagabb tapasztalatokat arra nézve, mit lehet az állam életében egyáltalán valósitandó feladatul kitüzni s az állam bizonyos feladatát miként lehet valósitani, legjobban ismervén részleteiben is az állam egész életét.

Összhangját pedig a törvényhozó és végrehajtó hatalomnak biztositja az, hogy a végrehajtó hatalom felső fokon kezelői maguk is megjelennek a parlamentben, felfogásukat az államélet irányára kifejthetik, inditványok, javaslatok tevése utján az akaratelhatározásnak kivánt irányt adhatnak, szavazataikkal arra befolyhatnak.

Biztositja továbbá ezt a törvényhozó hatalom budget-joga, mely a végrehajtó hatalom működésének, pénzkezelésének a törvényhozó hatalom megállapitásaihoz alkalmazkodását vonja maga után, melyben a parlament a legerősebb eszközt birja arra nézve, hogy a végrehajtó hatalmat hatáskörében való megmaradásra kényszeritse.

Még inkább áll ez parlamentáris kormányzatú államban, hol a pénzügyi törvények megszavazása s a budget-jog egyik leghatalmasabb fegyver arra, hogy a minisztérium a parlamenttel függő helyzetben tartassék.

Itt azonban törvényhozó hatalom és minisztérium összhangja már eleve biztositva lesz az által, hogy parlament és kormány a legszorosabban összefüggenek, mert a végrehajtó-hatalom, a kabinet a parlament többségéből vétetik, a végrehajtó hatalom és a parlament tehát egy nézetet vallanak az államélet kérdéseiben.

Vagyis a parlamentáris kormányzatú államban nem külső, jogi, mechanikus berendezések, intézmények hivatvák arra, hogy az összhang a két államhatalom közt megvalósittassék, utólag helyreállittassék, hanem azt a parlamentnek és kabinetnek egyazon szellemtől, akarattól való áthatottsága már előzetesen biztositja. Ki van tehát zárva az, a mi előfordulhat a csak alkotmányos kormányzatú államban, hogy t. i. a parlament és végrehajtó hatalom az államélet lényeges kérdéseiben egymással tartósan ellentétben lehessenek, a mi az állami akaratelhatározásnak kisebb-nagyobb szünetelésre való kárhoztatását vonhatja maga után; ki van zárva, hogy az államélet iránya ellenkezésben álljon az állam polgárainak választások utján kinyilvánitott közmeggyőződésével.

Törvényhozás és végrehajtás összhangja legkevésbbé lesz biztositott, ha (mint az amerikai unióban) a végrehajtó hatalom teljesen elzáratik a parlamenttől, ez utóbbi semmi befolyást nem gyakorol amarra s csak a vád alá helyezés által távolithatja el a végrehajtó hatalom határozott időre behelyezett szerveit.

Ily esetben birnia kell a törvényhozó szervnek a joggal, a végrehajtás bármely közegét egyenesen feleletrevonni, csak igy lévén a végrehajtásnak a szuverén akarattali megegyezése biztositható.

Ez elválasztás oka a nagy óvatosságban keresendő, melylyel az amerikaiak a nép szuverén hatalmát az egyes állami főszervekre átruházták, azt megosztották s a végrehajtó hatalom erejét biztositandónak vélték a törvényhozó hatalom tulsulya ellen, mely mint a Federalist mondja (48. szám) „mindenüvé kiterjeszti cselekvése szféráját és minden más hatalmat elfojt hatalmas forgatagába."

befolyása se lehet nemcsak a végrehajtó-hatalom birtokosának tekintett, de fejedelmi funkciókkal is felruházott elnökre, működése meghatározott időre terjedvén, ugy viszont a törvényhozó szervtől se lehet megvonni működési jogát megválasztatásának meghatározott ideje alatt. Ez összműködés biztositásának hiánya pedig annál érezhetőbb, mert az unió elnöke nem bir a törvénykezdeményezés jogával, ez kizárólag a képviselőház és senatus által gyakoroltatik. A költségek megtagadása által pedig szintén nincs módja a kongresszusnak befolyást gyakorolni az elnöki hatalomra, mert a költségmegszavazás mint az államélet folyását lehetővé tevő s nem mint az elnöki működést helyeslő tény fogatik fel.

Az állami akaratelhatározásnak bizonyos tárgyra vonatkozó meginditása, a törvénykezdeményezés is annál fogva tulajdonittatik a fejedelemnek, mert neki az állam minden ténykedésére irányzó kihatása van. Ezért adatik meg a fejedelemtől származó törvényjavaslatoknak a kiváltságos elbánás, hogy azoktól a törvényhozó szerv a tárgyalást meg nem tagadhatja.

A fejedelem befolyását a szuverén akarat tartalmára szentesitési joga által gyakorolja, melylyel a parlament határozatát az állami akarat szinvonalára emeli. A szentesitésben van a végeldöntés, ez a törvénynek mellőzhetlen alkateleme, mely az örökös államfőt korlátlanul megilleti s gyakorlásában csak erkölcsi szempontok kötik, mig a köztársasági elnök vetója, a törvényhozó szerv általi ujabb tárgyalást kivánó üzenete, csak időleg akadályozhatja a törvényhozó szerv határozatának állami akarattá válását.

Mindamellett a törvényhozó szerv függetlensége a fejedelemmel szemben is többféle módon biztositva marad.

Erre szolgál elsősorban a parlamentnek a nemzettagok általi választása s a szuverén akarat létrejöttében önálló része. A fejedelem a parlamentre döntőleg be nem folyhat, akaratát a parlamentre rá nem kényszeritheti; nem szabad neki különösen a törvényhozó szerv második ágát, a felsőházat oly uj tagok tömeges kinevezése által szabad müködésében befolyásolni, kikről feltehető, hogy a fejedelmi akaratnak készséges támogatói lesznek.

Parlamentfeloszlatási jogát, mint egészen részrehajlatlan, a pártok felett álló, az állami életet legtárgyilagosabban áttekinthető személyiség, minden korlátozás nélkül gyakorolhatja, ha ennek szükségét látja. De mivel a feloszlatás lényegében az állampolgárokhoz intézett felhivás, a választás által megfelelően

nyilatkozni arra nézve, hogy valamely lényeges állami kérdésre nézve mily irányban óhajtják az ország ügyeinek vezetését, ezen államfői joggal való élés a dolog természete szerint egy kérdésnél csak egy izben lehetséges, mert az ellenkező azt jelentené, hogy az államfő nem ad hitelt az állampolgárok nyilatkozata őszinteségének, annak feltételezését, hogy másodizben meg fogják magukat hazudtolni, elfogadván a fejedelem akaratát, tehát egyenes kényszer gyakorlását foglalná magában az államtagok véleményére, kivánalmaik megnyilatkozására.

Az államfő joga, a parlament üléseit elnapolni, a választott törvényhozó szervet feloszlatni, biztositja kiválólag a fejedelmi és törvényhozó szerv összhangját, mihez a miniszterei elbocsátására irányuló joga járul, amennyiben az államhatalmak nyugodt müködését a parlamentnek a minisztériummal szembeni elégedetlensége gátolja.

Parlamentáris kormányzatú államban az összhang a legnagyobb fokban biztositható, mert az lényegileg nem jelent mást, mint annak elismerését a fejedelem részéről, hogy az államhatalom egyes irányai összmüködésének vagyis az állam kormányzásának nem saját merev akarata, nézetei szerint kezeltetni, hanem az állampolgárok által helyeselt módon, megújuló szavazatukkal megerősitett irányban vitetni.

Parlamentáris kormányrendszer mellett az állami élet főszabályozója, a nemzeti erők főirányzója a parlament lesz, mert a fejedelem a kormány megválasztásánál a parlamenti többséghez, annak bizalmához van kötve. S mivel a minisztérium viszont az államélet irányzását a parlamenti többség véleménye szerint köteles vezetni, a parlament jut túlsulyra fejedelem és végrehajtó hatalom felett.

De mert a parlament változékony irányai vagy az állampolgároknak a szuverén hatalomban nem a kellő megfontoltsággal való érvényesülése fékentartást, a közvélemény eltévelyedései helyreigazitást igényelnek, a fejedelem személye hivatott az állandóságot, egységet képviselni, megadni lehetőségét annak, hogy az államtagok tévedéseivel, kellőleg meg nem fontolt véleményirányukkal szemben az állam valódi érdekei érvényesüljenek.

Az állam alkotmányának jellegét az dönti el, melyiknél az állami főszervek közt van a túlsúly. mely az állami főszervek közti összmüködést biztositani képes; bonyodalmak, összeütközések esetén mely szervnél van a nagyobb erő, mely a másiknak ellenállását le tudja győzni, akaratirányához

való csatlakozásra kényszeriteni, mert a mint Bismarck hg. találóan megjegyezte: „az államhatalmak közti bonyodalmak, válságok mindig az erő kérdéseivé válnak". (L. *Jellinek*: Gesetz und Verordnung 306. l.)

E túlsuly monarchikus államokban leginkább vagy a fejedelemnél van, vagy a parlamentnél, a szerint hogy a szuverén akaratelhatározás létrehozása tekintetében mily viszony áll fenn a két fő állami szerv között, nevezetesen a parlament a szuverén akarat kimunkálásának a fejedelemmel egyenjogú tényezője, részese-e, mely esetben a fejedelem hatalmánál fogva a törvényhozó szerv által kiképzett akaratot az állam személyiségének, a magáénak is ismerve fel, szentesitésével az állami akarat szinvonalára emeli; vagy pedig a szuverén akaratelhatározás forrása tulajdonképen maga a fejedelem, a törvényhozó hatalom forrása benne van, bár jogát csak parlament közremüködésével gyakorolhatja. Az állam élete annál tökéletesebb, minél inkább birja életének összes nyilvánulását, a közhatalom kezelésének egész irányát törvényhozó hatalma befolyása alá helyezni, s minél inkább van meg törvényhozó szervében az erő, az államhatalom különböző ágai közti összhangot sulyával létesiteni.

Köztársaság, monarchia egyaránt elismerik, hogy az államnak, akaratelhatározásának s végrehajtásának irányzásra van szüksége, mely a különböző mozzanatokat az államszemélyiség egysége érdekében önálló erejével egyesiti.

A köztársaság ily szervet nyer választott elnökében, a monarchia örökös államfejében, fejedelmében.

Jelentékeny különbség van azonban a szuverén akarat létrejötte közt köztársaságban és monarchiában, a köztársaság választott államfejének s a monarchiák fejedelmének állása, magának a szuverén akaratelhatározás keletkezésének tényébeni funkciója közt.

A veto által ugyanis, mely a köztársaság választott fejének megadatik, s őt képessé teszi arra, hogy a szuverén elhatározásnak gátat emelhessen, uj megfontolást, tárgyalást kívánhatván a törvényhozó szervtől, a köztársasági államfő funkciója nem lesz lényeges eleme a törvény létrejöttének, amenyiben ha vetojogát nem gyakorolja, a parlament határozata törvénynyé válik, mit sem kell ahhoz hozzátennie és ha a parlament fentartja elhatározását, mi sem akadályozhatja, hogy határozata törvénynyé váljon.

Sőt a hol, mint a svájczi köztársaságban, fejedelmi funkciókkal is biró választott államfőt nem ismernek, a szuverén elhatározás magában a parlamentben lesz teljes.

Monarchiában ellenben a szentesités általában lényeges eleme a törvény létrejövetelének még akkor is, ha a parlament a fejedelem nevében beterjesztett törvényjavaslatot változtatás nélkül elfogadta; csak a szentesités által lesz a parlamenti határozat állami akarattá. E szentesitési jogában a fejedelmet mi se korlátozza; bármily ritkán vétessék a szentesités megtagadása igénybe az örökös államfő által, ez jogát meg nem szünteti, bizonyitván ez legfeljebb azt, hogy a fejedelem a parlament határozatait a nemzet közjavával megegyezőknek találta. A fejedelem egész szabadon itéli meg, az állam, a közjó érdekében levő-e, hogy a parlament határozatát mint az állam szuverén akaratát kijelentse; e részben az se gyakorolhat rá kényszert, hogy hozzájárulván a javaslatnak a parlament elé terjesztéséhez, arra vonatkozólag ez uton helyeslését fejezte ki.

A monarchia fejedelmének csupán a szuszpenziv veto-val való felruházása, melynél fogva csak időleg korlátozhatja a parlament határozatának törvényerőre emelkedését, a fejedelemben az állami öntudat teljes müködését teszi lehetetlenné, amennyiben oly parlamenti határozat, melyet az állami öntudat szerve: a fejedelem eredetileg nem helyeselt, az állam akarataként el nem fogadhatott, mégis, bizonyos idő elmultával, az állam öntudati szervének ellenzése dacára az állami akarat magaslatára emeltetik.

Fejedelemnek és parlamentnek, mint a szuverén akaratelhatározás két főorganumának viszonyára azonban mérvadó az, hogy a mint a fejedelemnek teljes szabadsággal kell meghatározhatni, mit fogad el állami akaratul, a közjó követelményeivel megegyezőnek tartván azt, másfelől a törvényhozó szervnek is nemcsak egyszerü tanácskozó, véleményt adó testületnek kell lenni, hanem az akaratelhatározás önálló elemének, a mi nem lehet, ha a törvényhozó hatalom a fejedelemnek tulajdonittatik, bár e joga gyakorlásában a parlament közremüködésére utaltatik.

Igy tesz a német államelmélet, mely a pozitiv államjogi viszonyokra támaszkodva, vallja, hogy a törvényhozó hatalom forrása monarchiában a fejedelem, ki az államhatalom teljét egyesiti személyében.

Ez ugyan nem jelenti azt, hogy a fejedelem hatalma határtalan lenne, miután ő alkotmányos államban jogai gyakorlásában más szervek közremüködésére van utalva; mindazáltal a fejedelmi jogkör mindazt magában foglalja, a mi kifejezetten nincs elvonva tőle, mig ellenben az állam egyéb szerveinek csak szorosan meghatározott, körülirt jogköre van.

A német államtani írók ugyanis a szentesitésben, mint lényegileg a törvényt teremtő tényben látják a törvényhozó hatalom nyilvánulását, mely illeti a fejedelmet, s a parlament funkcióját a fejedelmével egyenrangúnak nem tartják. Ámbár a fejedelem a parlament közremüködésére van utalva, úgy hogy akarata csak e közremüködés által lesz állami akarattá kiegészitve, mégis a parlament szerintök a törvényhozó hatalom birtokostársának nem tekinthető. A szuverén elhatározás a fejedelmet illeti, kinek akarata az egész államéletben mérvadó, döntő, bár bizonyos esetekben, igy a törvényhozásnál, akaratának kötelező ereje csak akkor van, ha az államtagok akaratirányával, melyet a parlament fejez ki, megegyezik. A parlament közremüködése tehát mint *Hänel* mondja — Studien zum deutschen Staatsrechte II. köt. 150. l — csak külső korlátja a fejedelem törvényhozói jogának, csak járulékos természetü. (*L. Bornhak*: Preussisches Staatsrecht I. köt. 363. l. *Gareis*: Allgemeines Staatsrecht 78. l. *Laband*: Staatsrecht des deutschen Reiches, II. köt. 8 és köv. l. *G. Meyer*: Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes 185. 404. l. *Gerber*: Grundzüge des deutschen Staatsrechts 78., 149. s köv. l. *Held*: Grundzüge des allgemeinen Statsrechts 170. l. *Schubert*: Das Preussische Staatsrecht I. köt. 154. l.)

Eltérőleg *Sarwey*: (Allgemeines Verwaltungsrecht 24. l.) kiemelvén, hogy alkotmányos államban az államfő és a népképviselet kölcsönösen feltételezik egymást, az utóbbi nemcsak a törvényben foglalt jogszabályt állapitja meg, hanem azt is, hogy ezen jogszabály törvényként kijelentessék az államfő által, feltéve, hogy az államfő e jogszabályt valóban akarja törvény gyanánt kijelenteni. Ezért a törvény formailag ugyan az államfő parancsa, de materialiter véve a népképviselet hozzájárulása nemcsak a jogszabályhoz, a törvény tartalmához szükséges, hanem ahhoz is, hogy a jogszabály a

követendő norma hatásával birjon. Miután a törvény az államfő és a népképviselet akaratának és parancsának eredménye, joggal neveztetik tehát mindkettő a törvényhozás tényezőjének. Nem az államfő és népképviselet a törvény tartalma feletti megegyezésének és az államfő ezt követő parancsának ténye teszi törvénynyé a törvényhozás e két tényezőjének akaratkinyilatkoztatását, hanem a törvényhozás mindkét tényezője akaratának arra kell irányulva lenni, hogy egy, az egyesek akaratát megkötő kijelentés, a jogszabály, követtessék s ennek külsőleg felismerhető kifejezést kell nyerni az államfő által a népképviselettel egyetértőleg kihirdetett parancs által.

A német államfelfogás, mint emlitők, a tényleges államjogi helyzetben birja magyarázatát.

A fejedelem, ki a szuverén hatalom teljét birta, elfogadta hatalma korlátozását, a parlament közremüködését, a nélkül, hogy az államélet főkérdéseinek eldöntését elidegenitette volna. Természetesnek kell találnuk, ha ily viszonyok közt a monarchikus elvvel meg nem egyezőként fogatik fel a porosz alkotmánytörvénynek az 1814-iki francia charte és az 1831-iki belga alkotmány elvének behatása folytán helyet foglalt rendelkezése, mely a törvényhozó hatalmat a fejedelemnek és a parlamentnek együttesen tulajdonitja (az alkotmánytörvény 62. cikke).

Az 1848 előtti német alkotmányok tulnyomó részében a fejedelemnek és a parlamentnek a törvényalkotásbani viszonya az 1820-ik évi bécsi Schlussacte 57. cikkének álláspontját mutatja, mely szerint „az összes államhatalomnak az államfőben kell egyesülni és a szuverén csak bizonyos jogok gyakorlatában lehet a rendek közremüködéséhez kötve az alkotmány által.“

Fejedelem és parlament viszonyát a törvényhozásban rendszerint a törvény bevezetése és szentesitési formulája is kifejezi. (Nem mindig, a mint az angol törvények mai nap szokásos bevezetése is mutatja. A bevezetés ugyanis a királynő határozását emliti „az egyházi és világi főurak és közrendek tanácsával és beleegyezésével“, dacára a törvényhozás két eleme egyenjoguságának.)

FÜGGELÉK.

A politika mint tudomány.

A politikának, mint külön államtudományi szaknak felfogása, tárgya, feladata tekintetében mai nap is nagyfokú határozatlanság uralkodik.

Nem emlitve a sokféle értelmet, melyet a köznyelv a politika szónak tulajdonit, tudományos tárgyalása is annyira eltérő, hogy alig találni irót, ki annak tárgyalásába sajátos, külön felfogást ne vigyen bele s ha a tudomány legujabb jelenségeit tekintjük is, egészen távol állunk attól, hogy tárgya, feladata, a vizsgálat alá vont jelenségek köre, terjedelme, kutatásainak czélja szempontjából megállapodás, bizonyos határozott irány lenne észlelhető.

A miben egyértelmü megegyezés konstatálható, az annyi, hogy a politika az államról, az állami életről szóló tudomány.

A mint azonban a fejlődés folyamán az állam, az állami élet különböző alapjainak egyike vagy másika lép inkább előtérbe, a politikának, mint tudománynak felfogása is változik, uj meg uj irányokat vesz a szerint, a mint az ember állami életének egyik vagy másik oldala kutattatik.

A görög államtudományi iróknál, igy már a sophistáknál az állam jogbölcseleti és egyben politikai szempontból való vizsgálatnak vettetik alá; a politika az állam bölcseletével és az ethikával kapcsolatban általában az államról szóló tanok foglalata. Igy az államot keletkezésében, céljában, mozgató elvében, legjobb uralmi formájában, funkcióiban, müködő állapotában, minden oldalról teszik vizsgálódásuk tárgyává.

Plato hangsulyozza már, hogy a politika nem művészet, hanem tudomány, inkább elmélkedő, mint gyakorlati. Nem az a művészet értendő politika alatt, mely az állam bajai orvoslására mindenféle törvényeket alkot, nem annak művészete, mint kell a békét fentartani vagy háborut viselni, mint lehet az állam jövedelmeit szaporitani; mindezt ő a közönséges politikusok mesterségének mondja. A valódi politika szerinte az, mely az emberek javitását tűzi feladatául; az államférfinak is az képezi

feladatát, hogy amennyire csak lehetséges, tökéletes polgárokat neveljen.

A politika *Aristoteles* szerint az állam tudománya, mely tanitja, hogy az emberek az államban, általa az erényt, boldogságot miképen érhetik el. A politika tudománya, miután a legegyetemesebb körű, legnagyobb jót megvalósitó emberi közléttel: az állammal foglalkozik, tehát tárgyát a legfőbb jó képezi, a tudományok legelseje.

A politika magában foglalja szerinte az erkölcstant is, lévén a jó az egyén és állam szempontjából ugyanaz, de magasabb feladat az összeség, az állam javát valósitani, mint az egyesét, maga a jó is fensőbb, ha az összeségre, az egészre vonatkozik.

Platoval együtt ő is azt tűzi a politika céljául: találni egy olyan államformát, mely minden helynek és időnek egyformán megfelel. Mindketten az állam állandó és változó jelenségeit, az államban az erkölcsi, jogi, gazdasági elemek érvényesülését egyaránt teszik vizsgálódásaik tárgyává.

A mint az ember életének egyik vagy másik, vallási, jogi, gazdasági iránya lép inkább előtérbe, a politika mindinkább megszünik az állami életet minden oldaláról felkarolni, annak egy-egy alapja emeltetik ki; az állami viszonyok egyik tényezőjének előtérbe helyezése a tudománynak uj alakulatot ad. Igy lép előtérbe a középkorban a vallási tényező, minél fogva az állam tudományában is, miután az állam pusztán a vallás külső eszközének tekintetik, a vallási motivumok vizsgáltatnak.

Másrészt a mint Aristoteles művének ismertté válásával az államjogi filozófia is ethiko-politikai tartalmat vesz fel, az állam tudománya a kormányzási művészet elméletévé, kormányzási ethikává válik.

E politikának első, sajátos alakulata már *Machiavelli*-nál *(Il principe)* áll előttünk, ki nemzete egységére törekedvén, az állam hatalmának, megszilárdulásának érdekét tartja szem előtt, a vallást magát is már pusztán uralmi eszköznek tekinti az állam fentartására, hatalmának növelésére. E szempontból ad a fejedelmeknek gyakorlati tanácsokat, melyek tulajdonképen a népeknek szóló útmutatások, miként lehet az államot az egység, hatalom legnagyobb fokára emelni. Ezért elmondható róla, mint Janet megjegyzi (A politikai tudomány története I. 61. l.), hogy ő volt az első, ki reális politikával foglalkozott, s a tényeknek tanulmányozásával és elemzésével helyettesitette az a priori való okoskodást.

A mint pedig a mindinkább kifejlődő természetfilozófia a XVII. századtól kezdve az államban a jogi elemek egyoldalú érvényesülését látja, az államot mint tisztán a jog képződményét igyekszik feltüntetni, megmagyarázni, önként felmerül, hogy az állam e merev, változatlan jogi alakulata mellett amaz oldaláról is vizsgálat alá vétessék, mely a jog adta állandósággal szemben a mulólagost, változandót mutatja s létrejön a politika mint az állam változó viszonyait, ezek alakulásában a célszerüség, hasznosság tekinteteit vizsgáló tan, sőt mint épen az államélet gyakorlati alakitásának eszélyességét, ennek követelményeit, elveit hirdető doktrina.

A politikának, mint az állam gyakorlati alakitása tudományának felfogása marad mérvadó ettől fogva a politikai iróknál, kik majd a fejedelmeknek, kormányzóknak adnak tanácsokat, majd az államnak más államokhoz való viszonyára, külpolitikájában nyilvánuló magatartására vonatkozó irányelveiket igyekeznek kitüzni, majd általában a helyes államkormányzás elveit megállapitani.

Nem marad ugyan ebből kizárva a jogi elem se. Nem is maradhatott. A mindinkább megszaporodott feladatokkal biró s azok megoldására lehető széles müködési kört kivánó, szilárduló államhatalommal szemben ugyanis a reformáció által erősitett vallási és ethikai individuálizmus lép szembe. E szempontból tétetik vizsgálódás tárgyává az állami szuverénitás, annak megállapitható határai.

Igy alakul meg az állami eszélytan, az állami okosság (prudentia civilis, ratio status, Staatsweisheit, — klugheit) tana, mely több-kevesebb módosulással a felfogásban, követtetik. Ez irány nyer kifejezést főleg a jelen század elejének német államtani iróinál (*Krug:* Staatskunst und Wissenschaft 1818. *Spittler:* Vorlesungen über Politik 1828. *Luden:* Handbuch der Staatsweisheit oder Politik 1811. *Vollgraff*: Die Systeme der praktischen Politik im Abendlande 1828.)

De a politikának mint müvészeti tannak felfogása, a németeken kivül mások által is, mint ezt főleg *Mill* és *Lewis* példája mutatja, követtetik.

Mig azonban *Mill (Logika* III. köt.) a politikát, mint célszerüségi tant, müvészetet fogva fel, azt mondja, hogy a tantételeket céljai megvalósitására a tudományból kell vennie, a cél meghatározás azonban már nem a tudomány körébe tartozik, addig *Lewis (Treatise of the methods of observation and*

reasoning in politics) szerint a politikának, mint az államművészet tudományának, feladata a cselekvés szabályait adni a tudomány igazságai szerint, mindenek előtt pedig a célokat meghatározni, melyekre a művészeti alakitásnak törekedni kell.

De különösen *Mohl* az, ki a politikát az állami eszélyesség szabályai foglalatának tekinti, ama tudománynak, melynek feladata megjelölni azon eszközöket, melyek segélyével az államcélok legtökéletesebben elérhetők. *(Az államtudományok encyclopaediája* 357. l. *Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften* III. köt. 341. l.)

Mohl e felfogására helyesen jegyzi meg *Bluntschli (Deutsches Staatswörterbuch* VIII. kötet 120. l.), hogy az állam életét céljai és ezek megvalósitásának eszközei együttesen teszik, államcélok és ezek megvalósitására szolgáló eszközök egymástól el nem választhatók.

Holtzendorff (Die Principien der Politik 10. l.) pedig utalással arra, hogy ugyanazon államcél elérésére számtalan eszköz állhat rendelkezésre, ugy fogja fel a politikát, mint az államcéloknak a mindenkor adott viszonyok alapján való megvalósitása tudományát, vagyis szerinte a politika a jogi cél kizárásával az államcélok elérésére tényleg rendelkezésre álló eszközök helyes alkalmazásának és azok hatásainak tudománya. Szerinte a joghoz tartozik az állami élet állandó, alkalmazásában egyforma célszerüségeinek, vagy szükségeinek összesége, mig ellenben a politikához a változó célszerüségek sorozata tartozik.

Bluntschli szerint *(Politik als Wissenschaft, Deutsches Staatswörterbuch)* a politika az államélet tudománya, melylyel szemben áll a politika mint az államélet müvészete, gyakorlata; az államjog az államot nyugvó állapotában tünteti elő, a politika változó irányaiban, tehát az államot mozgásában, fejlődésében, munkájában és szükségeiben mutatja. De midőn azt mondja, hogy a politika az államgyakorlat (Staatspraxis), az állam irányzásának, vezetésének tudománya, felfogását homályossá teszi.

Az ujabb német tudomány s a nyomán haladó vizsgálódás a politikát vagy merőben az államcélok és eszközök tanának, illetve az államművészet elméletének tekinti, vagy épen lehetetlennek látja a politikának, mint tudománynak helyetfoglalását.

Igy *Gareis (Allgemeines Staatsrecht* 17. l.) szerint a politika az államcélok tana (az állam teleologiája) és az ezek elérésére szolgáló legjobb eszközöket fejtegeti (Praktik des Staates).

Treitschke (Politik 1. l.) azt mondja, minden politika müvészet, a történeti tények világában mozog, átalakul és uj képződéseket idéz elő az alatt is, mig róla beszélünk. Ezért minden elmélet hiányos kell, hogy maradjon. A régiek felfogása szerint a politika egyáltalán az államról szóló tanok foglalata volt; a mit igy egybefoglalva tárgyal, az különböző szempontok szerint a közgazdaságtan és az államjog körébe tartozik. A politika feladatát abban látja, hogy az államok valóságos életének vizsgálásából az állami alapfogalmakat kifejtse, aztán történetileg kell vizsgálnia, mit akartak a nemzetek elérni, mit és miért értek el, ez által sikerülni fog bizonyos törvényeket megtalálni, bizonyos alapelveket felállitani. A politika nála tulajdonképen alkalmazott történet.

Gumplowicz (Allgemeines Staatsrecht 455. l.) a politikát mint tudományt egyáltalán nem tudja elképzelni, szerinte az csakis a gyakorlati államélet okossági, célszerüségi irányelveinek foglalata és mint ilyen nem érdemli a tudomány nevet. Tudomány csak az államtan, illetve (általános) államjog, mely tények, állapotok kutatása az államra nézve, mig a politika az eljárás, cselekvés szabályait állapitja meg, tanácsok rendszere, majd a kormányzókhoz, majd a kormányzottakhoz. Ezért tudomány csak az első, mig az utóbbi olyan okossági tanféle. A mint nem törődik az anatómus vagy a fiziológus a therapiával, a betegségek gyógyitásával, ép ugy a politika is, ámbár érinti az államtudományt, attól mégis egészen idegen terület. — Kétségtelen, hogy ha a politika alatt csak az állami eszélyesség, az adott esetbeni célszerüség szabályainak foglalatát értjük, az nem foglal helyet a tudományok sorában.

Legujabban *Schäffle (Ueber den wissenschaftlichen Begriff der Politik,* a „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft“ 1897. évi 4. füzetében) a politika feladatát abban látja, hogy az állami fejlődés tudománya legyen, ne a létezőt vizsgálja az államban és azt, hogy miként jött az létre, hanem a még csak létrehozandónak, a müvészileg alakitandónak, az át- és továbbalakitás feladatainak vizsgálatára kell terjednie, akár a politikai feladatok és az általános müvészeti szabályok összeségét öleli fel, akár egyes kérdésekkel foglalkozik, mely utóbbi szerinte a tudományos politikának vagy államművészet-tannak hálásabb feladata. A politikai disciplinákat vagyis államművészet-tanokat ennek daczára a tisztán elméleti államtan mellett is szükségeseknek látja és viszonyukat az államtanhoz olyannak tekinti,

a minőben állanak a szoros értelemben vett technikus szakok — műépitészet, gépépitéstan, az egész vegyi, mechanikai és elektromossági technologia — mint a természettudományok emberileg gyakorlati értékesitésének tanai, az elméleti természettudományokhoz.

És hogy hazai tudományos kutatásainak eredményére is rámutassanak, *Kautz*-nál *(A politikai tudomány kézi könyve,* 1877. 20. l.) a Mohl-féle német álláspont befolyása folytán a politika azon ága az államtudományoknak, mely az államélet feladatai és az ezek megoldására vezető módok, eszközök és intézmények kideritésével gyakorlati szempontból foglalkozik, illetőleg a közcélokra irányuló államcselekvőség szabályelveit állapitja meg.

Mig *Kuncz* szerint *(A nemzetállam tankönyve* 6. l.) a politika az államnak fejlődési törvényeit ismerteti, azt, hogy miképp eszközölhető az állam egészséges fejlődése és mint lehet az államnak úgy konkrét, mint ideális célját valósitani.

A tudomány a vizsgálata alá vont tárgyra vonatkozó igazságoknak, a kutatott jelenségek felett uralkodó törvénynek felderitésére törekszik, csak a mig az általánost, állandót kutatja, felelhet meg feladatának, az esetlegességeket, mulékony jelenségeket szintén tudomásul veheti, de egyedül ezek megfejtésére igyekezve, az igazságot fel nem deritheti.

Igy az állam tudománya is, a politika, az állami életjelenségek összegének megértésére törekszik az azokba való behatolás folytán és az ezen jelenségekben nyilvánuló törvénynek felismerésére, lévén a törvény a tudományos kutatásban ép azon szükségszerüség, melylyel a jelenségek összefüggenek, egymást követik.

A politika nem törekedhetik arra, hogy adott időre, sajátos körülményekre, konkrét esetekre állapitsa meg a cselekvés, eljárás eszélyességi szabályait, mert e konkrét esetek a lehető legkülönfélébb változatokat mutathatják, melyekre a tudomány, mint az állandó szükségképiségek felderitésével foglalkozó, utmutatással nem szolgálhat. A politikának tehát mint tudománynak az állandó törvényeket kell megállapitani az államra, annak állandó és változó jelenségeire, szóval a nemzet egész életére.

Ha a politikát csak mint az állami eszélyésség tudományát fogjuk fel, mint célszerüségi szabályok foglalatát, természetes, hogy miután az államok nem egyformák, a politika által megállapitott ezen eszélyességi szabályok sem lehetnek feltétlen, csak viszonylagos értékűek és érvényűek, azok mindenkor csak az illető állam különleges viszonyainak mérvadása szerint, azok figyelembevételével alkalmazhatók.

És valóban azok, kik a politikai tudományt igy fogják fel, hangsulyozzák is, hogy annak mindenkor az állam tényleges viszonyaihoz kell alkalmazkodni, hogy a politikának egyetlen rendszere, tekintet nélkül az államok nemére, ki nem elégitő s ha a politika az államra, annak létére és müködésére vonatkozólag oly tanokat akar kifejteni, melyek nemcsak egy meghatározott állam viszonyainak vizsgálatából vonattak le, azokon túl terjednek, csak annyiban tarthat igényt az igazságra, amennyiben bizonyos állami viszonyok, tények általánosak. Egy politikai tétel a hasonló kulturai fokon álló államokra általában csak akkor alkalmazható, ha az összes lényeges ténybeli feltételezések mindenütt teljesen fenforognak. Ezért a politikai vizsgálódás eredménye inkább negativ, amennyiben egy bizonyos államra kifejtett tanoknak más államra való alkalmazhatósága, általánositása nem foglalhat helyet.

Holtzendorff (J. m 30 l.) idézve Mohl-nak (az Államtudományok történetében kifejtett) ama véleményét, hogy a politikai irodalomnak legfőbb célja lenne, az összes eddig létezett államfajokat egy összefüggő, nagy rendszerbe foglalni, egyenesen lehetetlennek mondja a történetileg létezett és a jelenben fennálló államfajokra nézve a politika kifejtését, mert ha egy ily mü valaha létrejönne, csak két tulajdonsága lehetne, melyek azonban a gyakorlati politikára egyaránt hasznavehetetlenné tennék azt, t. i. vagy az egyes államok szerinti különszerüségek áttekinthetlen foglalata lenne az, vagy a legnagyobb fokú absztrakció eredménye a valóságos életviszonyoktól.

A politika, mint tudomány, a nemzeti lét és fejlődés törvényeinek megállapitása. Nem egy bizonyos fejlettségű, valamely államra, hanem a nemzeti élet összes alakzataira. A politika, mint tudomány Janet-ként (i. m. I. köt. 3. l.) nem ezzel vagy azzal az állammal foglalkozik, hanem az állammal általában, tekintve természetét, törvényeit és főbb alakulatait, vizsgálva az állam alapelvét, megállapitva létének örök feltételeit, fejlődésének törvényeit. Nem az egyes esetbeni praktikus eljárás, a meghatározott viszonyok közti irányitásra vonatkozó szabályok összesége, mert az állandó kapcsolatokat a jelenségekben, az alapokokat s nem ezeknek bizonyos különös körülmények behatása folytáni módosulásait tartja szem előtt. Tanácsokkal szolgálni az államot gyakorlatilag alakitók számára ép oly

kevéssé tartozik feladatához, mint a politikai jóslásokra való hivatottságot nem követeli magának.

Mint alakitó művészet a politika az államélet gyakorlati irányitása, folyásának praktikus megállapitása, a mi nem az államtudósnak, hanem az államférfiúnak feladata.

E kettő egymástól lényegesen eltérő természetű; különböző tevékenységet, szellemi működést foglal magában, különböző feltételei vannak ezért helyes üzésének is. A politikai tudomány a jelenségekbe való filozófiai belemélyedést, kutató, elemző, elvonó és megállapitó erőt kiván; — a politikai művészetben nem a filozófiai elmélyedés, elemző, kifejtő erő kivántatik, hanem a konkrét viszonyok és az ezek közti helyes cselekvési mód felismerése, a feltalálási képesség és a felismertnek következetesen, szilárd akarattal végrehajtása, a mint már Aristoteles az államférfitól azt kivánja, hogy a „meglevő ismerője és annak, a minek lenni kell, valósitója" legyen.

Mily különböző természetű foglalkozás, mily különböző tulajdonokat kiván művelőiben a politika, mint tudományos vizsgálódás, és a politika, mint az államot alakitó művészet, eléggé mutatja az, mily ritkán látjuk ezen különböző tulajdonokat egy személyben egyesülni.

Helyes úton jár *Funck-Brentano* (La politique 47. l.), midőn mondja, hogy a politika tudománya csak igen távoli vonatkozásban áll mindazokkal a doktrinákkal, melyek a jó államkormányzás rendszabályait igyekeznek adni. E részben a természettanhoz és a vegytanhoz hasonlitja. A politika, mint tudomány, egyszerüen az államok létének s létezési alakjainak feltételét tanulmányozza, miként a természettan és vegytan a természet erőinek, formáinak tanulmányozásával foglalkozik és a politikai tudomány ugyanaz az államférfira, a politikusra, a mi a természettan és vegytan az iparosnak, gyárosnak és vállalkozónak. Tetszésük szerint merithetnek ezek a tudomány tanitásaiból, de a tudomány nem törődik azzal, vajjon meritenek-e. A tudomány megelégszik a tények megállapitásával, törvényeik kifejtésével. Mihelyt a tudomány embere kilép a tudomány köréből, mely célját önmagában, az ember kutatási vágyának kielégitésében birja, mesterré, művészszé lesz. Igy a politika megelégszik azzal, hogy megállapitja a tényeket, azok következményeit és formulázza ezek törvényeit. — (Ezért legfeljebb érdekes kisérletek, de a tudományra kevés jelentőségűek az oly vizsgálatok, melyek egyes kiváló államférfiak politikai működését az államtudomány elveivel igyekeznek összevetni, illetve ezen kiváló politikusok tényeiben nyilatkozó politikai felfogásból államelméletüket felépiteni, mint ezt *Rosin* művében látjuk: Grundzüge der Allgemeinen Staatslehre nach den politischen Reden und Schriftstücken des Fürsten Bismarck. — Ámbár másrészről elismerendő, hogy az államférfi hatása is sokkal nagyobb lesz nemzetére, ha nemcsak a muló jelenségek befolyása, egyoldalú szempontok uralma alatt áll, hanem az emberi élet összes tényezőinek mérlegelésével, egyetemes szempontoknak hódolva igyekszik megszabni a nemzeti élet irányát.)

Hogy pedig a politika, ámbár a nemzeti élet alapirányait meghatározhatja, pozitiv jóslásokba az államélet alakulását illetőleg kevéssé bocsátkozhatik, következik abból, hogy az embernek, tehát önrendelkező, önmeghatározó képességü lénynek életével foglalkozik, a személyiség ereje pedig mindenkor megbecsülhetlen értékű tényező a számitásban; de ezen felül az emberi élet folyton fejlődő iránya, a társas létet befolyásolólag folyton ujat meg ujat előhozni biró képessége se enged feltétlen érvényű következtetésekre. (Montesquieu megjósolta az amerikai angol gyarmatok függetlenitését — Notes sur l'Angleterre —; de viszont a politikai jóslások megbizhatlanságát mutatja, hogy Tocqueville lehetetlennek hitte az északamerikai unió fenmaradását, ha negyven államnál nagyobbra nő; Madison kizártnak jelenté ki, hogy egy amerikai elnök valaha hatalmával pártcélokra visszaélhessen; Filangieri Anglia romlásának bekövetkeztét látta abban, hogy megengedte alattvalói kivándorlását stb.)

A politika az állami lét és fejlődésre vonatkozó igazságok, törvények felderitésével foglalkozik; egészben mivoltát, jellegét, kutatásainak irányát, körét csak úgy érthetjük meg tehát, ha a vizsgálata alá tartozó tárgyat: az államot, állami viszonyt s az ember ebbe foglalt életének különböző irányait, az ember eszméjének a nemzeti, állami élet által való minden oldalú befolyásoltatását vesszük elemzés alá.

Az állam az ember eszméjének a maga teljességében megvalósitása, úgy véges, mint végtelen oldalának. Nem pusztán a szellemvilág, de nem is egyedül az ember külső életvilágában mozog, mert az ember összes, tehát fensőbb céljainak is a véges létben lehetséges elérésére törekszik.

Az állam tudománya, a politika az állam egész életét, minden oldalról kell, hogy felölelje, tehát mindazon tényezőket,

mindazon erők nyilvánulását, egymásra hatását kell vizsgálnia, melyek áthatják az ember állami életét.

Az ember életének a vallás, erkölcs képezi első tényezőjét. Az állam az emberi eszmének nemzetenkint változó felfogása, valósitása a maga teljességében; azért nem lehet közömbös az ember vallási, erkölcsi viselkedése iránt sem, sőt inkább ezt saját eszméjéhez iparkodik idomitani. Nem hozza elő a vallást, de egész magatartásában, intézményeiben az államot magát is mindig valamely vallási, erkölcsi alapnézet vezérli annál fogva, mert az állam számtalan rendelkezése, intézménye által polgárainak vallási érzését érintheti s célja épen oda irányul, hogy az ember véges és végtelen iránya közül mindegyik csak annyiban jusson érvényre, amenynyire azt az emberi lényegnek sajátos felfogása szerint megengedhetőnek tartja.

Véges élete szükségleteinek kielégitésére törekszik az ember, midőn javakat hoz elő, tart fenn és növel, gazdasági értékek szerzésére iparkodik, gazdasági tevékenységet folytat.

Amennyiben pedig az ember akaraturalmának vallás-erkölcsi vagy bölcseleti tekintetek mérvadása szerint, de egyszersmind a célszerüség, hasznosság szempontjából korlátok vonatnak, cselekvényei mindezen szempontokból külsőleg szabályoztatnak, a jog áll elő.

Vallás, erkölcs, jog és gazdaság, mint egyes erők, hatják át tehát az ember állami életét. Az állam élete, épen mert az embernek egyetemes szempontból valósitója, ez elemek együttes érvényesülését mutatja. Vagyis életét nem meriti ki egyedül a vallás, mert intézményeinek egyenesen, legközvetlenebbül a véges lét szükségletei képezik okát, sem egyedül a jog, sem a gazdasági tekintetek.

Az állam az emberi élet különböző irányai közt az összhangot kivánja biztositani, nem engedvén egyiket se egyoldaluságra jutni, az ember összes létfeltételeit összhangzóan irányitani. Ez összhangot külsőleg a cselekmények külső szabályozásával, külső rendezéssel eszközli, a jog által, mely maga is erkölcsi, gazdasági és célszerüségi alapokon nyugszik.

A véges létben valósulásra törő emberi eszme mindenkép ezen irányzás körébe esik, mely a nemzeti élet összes oldalait minden irányú szükséglete szempontjából egybekapcsolja, mert vallás, erkölcs, gazdaság magukban az emberit szétdaraboltan adják, az emberinek csak egy-egy oldalát iparkodnak valósitani. Az állam ez irányzó összhangot létrehozó tevékenysége által

kényszeriti az emberinek mindegyik külön oldalát, hogy a másikra tekintettel legyen, a vallásit, erkölcsit, gazdaságit kölcsönhatásra készteti, mert az ember véges létét és fensőbb rendeltetését ennek határai közt egyaránt szem előtt tartja.

Vallási, erkölcsi, gazdasági és czélszerüségi tekintetek együttesen, egymást módositólag befolyásolva találhatók fel az állam minden cselekvésében, intézményében; az állam erkölcsi, jogi, czélszerüségi jellegének következményei egyaránt előállnak az államélet minden jelenségében, vagyis a mint *Conchá*-nk mondja (*Politika* 5. l.) „az állami viszonyokban, abban, a mit politikainak nevezünk, a hitbeli és erkölcsi, a történelmi alapok, a jogi határok, a gazdasági és eszélyességi létfeltételek egymást áthatva vannak meg s az állam tudománya, a politika, csak akkor derítheti föl az államot léte és fejlődése szükségképeni alakzataiban, ha azt *mindezen oldalról egyszerre* teszi vizsgálódásai tárgyává s benne *mindezen erők* hatását keresi", mert „jog, erkölcs, gazdasági, értelmi és vallási műveltség — az ember eszméjének alkatelemei, melyek *összefüggésükben* képezik a teljes embert, a legfőbb czélt, mely az emberi világban megvalósul" (i. m. 199. l.).

Az emberi életnek egyes irányai, oldalai szerint való szétdarabolása, annak figyelmen kivül hagyása, hogy az állami viszonyokban fentiek szerint ható erők együttesen vétessenek tekintetbe, továbbá az állam lényegének változó életjelenségeitől való elválasztására törekvés vezettek az állam tudományának *Mohl*-féle rendszerére, mely szerint annak állni kell általános államtanból, mely az állam természetének általános tárgyalását adja, az állam keletkezését, fogalmát, czélját, az államhatalom és az állampolgárok viszonyát, az államok változásait vizsgálja; továbbá általános bölcseleti államjogból, mely az állam alapintézményeit, az államtagok jogait és kötelmeit fejti ki, amennyiben e tanok az egyes állam belső életére vonatkoznak, másrészt az állam lényegéből egyáltalán s egyes fajai természetéből levezethetők; állami erkölcstanból, mely az erkölcstörvény követelményeit az államra nézve állapitja meg; s végül az állami eszélyességről, az állameszközökről szóló tanból: a politikából.

Amennyiben az állam kizárólag mint jogi alakulat fogatik fel s a czélszerüségi szempont külön vizsgáltatik, az állami erkölcstan önként kinálkozik önálló feldolgozásra.

Külön állami erkölcstan azonban feleslegessé válik, mihelyest elismerjük, hogy az erkölcsi elveknek az államéletben is uralkodni kell, hogy az erkölcs tanitásai a mint az emberi viszonyok

mindegyikében, az emberinek minden fokozaton való megvalósulásában, tehát az emberit a közület erejével, hatalmával sajátosan valósító nemzet életében is irányadó figyelembevételt igényelnek.

Amennyiben pedig az állam életét pusztán a jogi oldalról tesszük vizsgálódásunk tárgyává, az általános államjog tudománya áll előttünk, mely ámbár a politikai tudomány részét foglalja magában, még sem teljesen azonos azzal s mindazon feladatoknak, melyeket a politika maga elé tűz, nem képes megfelelni. Nem képes pedig épen annál fogva, hogy az államot csak jogi oldaláról kutatja, egyébiránt azonban mozgató erőit figyelmen kivül hagyja.

Az általános államjog csak az állami létre vonatkozólag egybevető, összehasonlitó államjogi vizsgálódások alapján levont általánositásokat, az állami alapfogalmaknak a fennálló pozitiv államjogok kutatásának leszűrődéseként jelenkező tisztázását foglalhatja magában, oly általános meghatározásokat, melyek minden államra egyformán illenek.

Minden államban megvan ugyanis a szuverén hatalomnak, fő működési irányainak bizonyos szervezete, a cselekvő állam tevékenységének bizonyos rendszere, mindaz tehát, a mi a pozitiv államjog és közigazgatási jog szabályozó körébe vonatik, azon jogi megállapitások, az államhatalom főirányai egymáshoz és az államtagokhoz való viszonyának jogi elhatárolásai, amennyiben ezek minden államban szükségképen előttünk állnak, általános jogi elvek megállapitására csakugyan alkalmasak.

Az állami viszonyokban azonban nemcsak jogi elem áll előttünk a fentiek szerint. A jog mindig akaratok, uralmi körök elhatárolása; az államra vonatkozólag az állam és tagjai, vagy az állam egyes szervei közt fennálló viszonyok szabályozása, azoknak a formáknak szilárd megállapitása, melyek közt az állam a maga életét, hatalmát kifejti, vagyis ama tényleges viszonyoknak, melyek közt az állam létezik, müködik, legfelsőbb erővel, tekintélylyel való rendezése.

A jog az állam teremtménye, de életének csak egyik, külső oldala. Mint Savigny mondja (Geschichte des römischen Rechts im Mittelalter I.) a jog is a köz életének egy darabja, ennek minden egyéb részével sokszorosan össze van nőve és annak elmulásával szintén végének kell lenni.

A fejlődés magasabb szempontjától tekintve, jog és jogrend csak eszközök, melyekkel az állam feladatát a mindig magasabbá váló kultura szolgálatában teljesiteni kivánja. A jog

maga is bölcselmi, ethikai, gazdasági forrásokból táplálkozik, de mert, mint Concha mondja (i. m. 8. l.) csak „rendező és nem teremtő elv“ ennélfogva „ha az államot pusztán a jog szabályozó, rendező erejének segélyével törekszünk megérteni, a ható erők gazdasági, lélektani, erkölcsi, természeti okait nem fogjuk megtalálni, vagy pedig a jog rendező elvének köréből az alkotó erők körébe fogunk átcsapni“ (i. m. 9. l.).

A német államtani irók részéről felkapott ezen általános államjog nem lehet alkalmas arra, hogy az állam egész életét megértesse velünk, mert a jogi szabványok általánositásából a nemzeti élet, fejlődés törvényeit magában meg nem ismertethetjük. Az általános államjogi irók maguk kénytelenek ezt belátni akkor, midőn kilépve tárgyuk tulajdonképeni köréből az általános jogelvek ismertetésén tul az intézmények célszerüségi kérdéseivel, az államélet különböző rendjének birálatával foglalkoznak.

Mily kevéssé felelhet meg az államról szóló igazságok kifejtése követelményének, mutatják épen a német államtudományi kutatók, kik az államot tisztán jogi fogalmak segélyével akarják megmagyarázni. Nem egy lényeges tévedésük (igy az államhatalmak tanában) egyenesen erre vezethető vissza, a mit csak növel még a pozitiv német államjog általi nagy befolyásoltatásuk.

Ha az államban pusztán a jog rendező elvének uralmát vizsgáljuk és nem vesszük egyúttal figyelembe az állami viszonyokban jelenkező egyéb, vallási, erkölcsi, célszerüségi, gazdasági erők hatását, az állam rideg mechanizmussá válik, melynek életét, müködését képtelenek vagyunk megfejteni.

Különösen az erkölcsi erő, mely az állami viszonyokban érvényesül, nemcsak azt jelenti, hogy az állam minden intézményében, midőn valamely rendszabályt hoz, egyúttal az erkölcsi szempont tekintetbevételével jár el. Ezen felül is nagy tere van az államban az erkölcsi, ethikus erő érvényesülésének, mely külső hatalommal nem bir, formailag körül nem irható, hanem úgy azokban a fő állami szervekben, melyek összmüködése az állam egész életét irányozza, mint ezen felül minden egyes államtagnak az egészre, az összeségre irányuló cselekvésében, magatartásában is csak az illetőknek a joginál magasabb rendü kötelességérzetétől, annak tudatától, hogy a köz javát kell biztositaniok, van feltételezve.



A jog az államban az emberi megvalósithatásának eszköze, a nélkül azonban, hogy pusztán a jog által eszménye megvalósitásának magaslatára fel tudna emelkedni, mert egyeseknek egymás közti, még inkább egyeseknek az államra irányuló viszonyulataiba csak az erkölcs irányzó elve képes magasabb elemet belevinni.

Felesleges az erkölcsi hatását, müködési terét az államban bővebben kifejtenünk.

Elég utalni a közethikának a közület egészét szem előtt tartó érvényesülésére az állami főszervek mindegyikének ténykedésében, fejedelem, parlament, végrehajtó hatalomnak ez elv érvényesülése által létrehozott összhangjára, mint legfeltünőbbre.

De emlitsük meg különösen az egyes állampolgárnak az egész közületre kiható tényeként a szavazatjog gyakorlását, melyet a rendező jog külső feltételei megléte mellett érvényesnek tekint, bár azzal az egyes csak egyéni érdekét igyekezett előmozditani; továbbá a képviseleti tag teljes függetlenségét, melynél fogva szavazata érvényes, bármenynyire helyezkedjék ellentétbe a közjó követelményével, vagy választóinak a közjó határain belül megmaradó véleményirányával, vagy épen választóinak adott igéreteivel; emlitsük meg a parlament költség megszavazási, ujoncmegajánlási, a fejedelem parlamentfeloszlatási és szentesitési jogát, a parlamenti többség és kisebbségek viszonyát, melyben egyaránt a közethika irányelve érvényesül, vagyis annak felismerése, hogy a résznek nem magát, külön létét, hanem épen csak részi mivoltát, azt, hogy az egésznek eleme, kell irányadóul tekintetbe venni. Maga a parlamentárizmus érthetlen alkotásnak tünik előttünk, ha pusztán jogi fogalmakkal igyekszünk világosságot deriteni az állam életébe.

Mindez eléggé mutatja, hogy az állam életére nem elég, hogy emberi akaratok körülhatárolt müködésének viszonya legyen, az akaratok belső minemüsége is kérdésbe jön vagyis a merő jogi kapcsolatnál magasabb erők hatalma alatt áll. Amennyiben benne csak a merő külső korlátok, elhatárolások érvényesülnek, üres, lélek nélküli mechanismussá válik s bizonyára a nemzeti élet magas fokát jelzi, ha a nemzet a közület egészéből kiinduló, külső hatalommal nem érvényesithető ethikus irányelveket is elismeri és alkalmazni tudja magára a rideg, külső jogi szabványok uralma mellett. Sőt a mi az állami élet főorganumait illeti, elmondhatjuk, hogy minél magasabb fokra emelkedik az állam, annál inkább látjuk benne megvalósitva

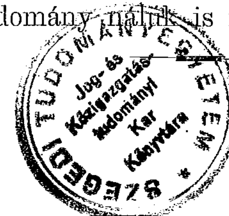
azt, hogy élete utolsó sorban nem egyedül a jogi szabványok mérvadása szerint, hanem az ethikus elvek elismerésével alakul.

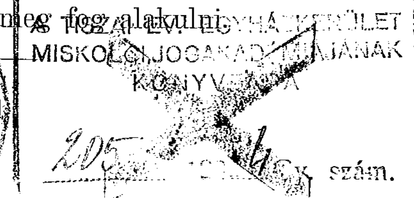
Vagyis miután a fentiek szerint az állam minden viszonyában a vallási, erkölcsi, bölcselmi, jogi, gazdasági és az alkalmazhatósági, célszerüségi tekintetek egymásra hatva, egymást befolyásolva vannak meg, miután az állam midőn életét kifejti, rendszabályokat hoz, intézményeket létesit sem egyedül vallási, erkölcsi, bölcselmi tekintetektől nem engedi magát vezéreltetni, sem egyedül a jogiaktól, gazdaságiaktól vagy épen a célszerüségiektől, hanem mindezen erőket a közös irányzás szempontjából foglalja egybe s mindezen erők hatását együttesen veszi számba, ennélfogva elmondhatjuk, hogy a politika az állami lét és fejlődés törvényeinek tudománya azon eredmények szerint, melyeket az emberi eszme minden oldalú érvényesülése előteremt, a mint *Concha* (i. m. 8. l.) kifejezi, „azon módosulások törvényeinek tana, melyeket az emberi élet különböző, vallási, bölcselmi, erkölcsi, jogi, gazdasági, végességi tényezőinek egymásra hatása szül."

A német államtudományi irók, mint fentebb emlitők, kizárólag jogi fogalmakkal igyekeznek az államot elemezni, azért kifejteniök sikerült ugyan a közigazgatástant, de a hol mindezen erők összehatása leginkább érvényesül; kielégitő állam-, alkotmánytant mindeddig nem voltak képesek létrehozni, bár egyikük-másikuk látja, hogy az állami viszonyokban nemcsak jogi erők hatnak.

Igy Gerber (Allgemeines Staatsrecht 133. l.) midőn a budget-jogra nézve mondja, az állami főszervek viszonyát az jellemzi, hogy különben kétségtelenül fennálló jogokat csak erkölcsi önuralom mellett gyakorolhatnak. A mint a házassági viszonyban az egyik fél a házasság erkölcsi alapjaival a legnyersebb ellentétbe helyezkedhet a nélkül, hogy cselekményeire ki lehetne mutatni, hogy azok a joggal ellentétben állanak, hasonlóképen kormány és parlament jogaik féktelen gyakorlása által ellenkezésbe jöhetnek az egész, az állam érdekének követelményeivel, dacára, hogy csak jogukat gyakorolják. Tévedés azt hinni, hogy a magatartást magában a jogszerüség igazolhatná.

Az ujabb francia államtudományi irodalom az állami viszonyokban ható mindezen erők együttes figyelembevételét inkább kezdi mutatni s igy remélhető, hogy a fentkifejtett értelemben vett politikai tudomány nálunk is meg fog alakulni.





NÉVMUTATÓ.



TARTALOM.

I. RÉSZ.

A törvényhozó hatalom szervezete.

II. RÉSZ.

A törvényhozó hatalom hatásköre.



SAJTÓHIBÁK:

1. lap felülről 16. sor *az állami hatalmak közt sorában* helyett *az állami hatalmak sorában.*
1. „ alulról 7. „ *szuverénakarat elhatározás* helyett *szuverén akarat-elhatározás.*
2. „ alulról 2. „ *szuverein* helyett *szuverén.*
10. „ felülről 15. „ *A referendum rendszer* helyett *A referendum rendszert.*
12. „ alulról 3. „ *benső értékükben* helyett *bensőleg.*
17. „ felülről 22. „ *Le démocratie* helyett *La démocratie.*
21. „ felülről 17. „ *felfogása* helyett *felfogására.*
23. „ felülről 11. „ *tizenhatodik* helyett *tizenhetedik.*
41. „ alulról 3. sor *Civre* helyett *Cive.*
50. „ alulról 1. „ *hiányát* helyett *hiányait.*
89. „ alulról 16. „ *bűnös a* helyett *a bűnös.*
96. „ alulról 5. „ *államtörvények* helyett *adótörvények.*
113. „ alulról 7. „ *óvhatja* helyett *adhatja.*
120. „ felülről 18. „ *tiszte* helyett *tisztre.*
165. „ alulról 11. „ *jelenkeznének* helyett *jelenkezne.*

Kmety Károly. A közigazgatási jog kéz

Dr. Lechner Ágost előadásai után *Fra*
VIII. kiadás (Autographia) 1897.

Dr. Lechner Ágost előadásai után *Fra*...
gatási jog. I. (általános) rész IV. kiadás. (Autographia.) 5.—
Ugyanaz II. (különös) rész. III. kiadás. (Autographia.) 5.—

Dr. Lévy Béla. A magyar szabadalmi jog rendszere. 1898. 1.60

Lilienthal Béla. Népbolonditók Magyarországon. Egy őszinte szó a magyarországi munkássághoz. 1898. —.15

Meszer A. Országbirói értekezlet (21. és 156. §.) és osztrák polg. törvénykönyv. 1.—

Dr. Nyulászy János. Az örökösödési eljárásról szóló 1894 : XIV. t.-cz. s az arra vonatkozó összes törvények és rendeletek. Jegyzetekkel és magyarázatokkal. 1896. Angol kötésben. 1.60
Ugyanaz fűzve 1.—

Pikler Gy. A jog keletkezéséről és fejlődéséről. 1897. 3.—

Pikler Gy. A büntetőjog bölcselete. Autographia. 1.60

Pikler Gy. egyetemi előadásai. Az emberi egyesületek és különösen az állam fejlődése. Az igazságosságról általában. Folytatásul „A jog keletkezéséről és fejlődéséről" czímü könyvhöz. (Autographia.) 1897. II. kiadás. 2.—

Pikler Gy. A „jus" szó eredete és fogalmi és nyelvi rokonai. 1898. —.25

Pivár. Egyetemi ifjak zsebkönyve. —.50

Dr. Plósz Sándor előadásai után. Magyar polgári tvk. jegyzetek. I. rész. Jegyezte: *Tetétleni Ármin.* 1890/91. 5.—
Ugyanaz II. rész. Jegy. *Tóth Miklós* 1890/91. 5.—

Dr. Plósz Sándor előadásai után *Kohn Dávid*: Kereskedelmi jog. 1890/91. 5.—

Dr. Pulszky Ágost előadásai után *Tetétleni Ármin* és *Tóth Miklós*; Bevezetés és additamentumok a jog- és állambölcsészet alaptanaihoz. II. kiadás. 1891. 2.—

Dr. Pulszky Ágost előadásai után *Tetétleni Ármin* és *Tóth M.* A jogbölcsészet különös része. III. kiadás. 1894. 5.—

Dr. Pulszky Ágost előadásai után *Tetétleni Ármin*: Nemzetközi jog 1890/91. 4.50